

**Rechtmäßigkeit einer Mitbestimmung der
Redakteure in den Rundfunkanstalten**

(Ein Beitrag zur Diskussion um die
innere Rundfunkfreiheit)

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Hans Peter Tietze
Rechtsreferendar in Mainz

Mainz 1975

Rechtmäßigkeit einer Mitbestimmung der
Redakteure in den Rundfunkanstalten

(Ein Beitrag zur Diskussion um die
Innere Rundfunkfreiheit)

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Rechte

des Fachbereichs Rechts- und Wirtschafts-
wissenschaften der Johannes Gutenberg-
Universität Mainz

vorgelegt von

Hans Peter Tietze
Rechtsreferendar in Mainz

Mainz 1975



Erstberichterstatter:
Professor Dr. iur. W. Rudolf

Zweitberichterstatter:
Professor Dr. iur. H. Armbruster

Tag der mündlichen Prüfung:
10. Dezember 1975

MEINEN ELTERN



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554413_0002

	Seite
Inhalt	I
Literaturverzeichnis	X
Abkürzungsverzeichnis	XXVI
Einleitung	
1. Aktualität und Abgrenzung der Problematik	1
2. Problemstellung	4
ERSTER TEIL: RUNDFUNKRECHTLICHE RECHTMÄSSIGKEIT	
A. Organisatorische Entwicklung des Rundfunks	
als (Mit-) Ursache für die derzeitige Or- ganisationsform der Rundfunkanstalten	
1. Der staatliche Einfluß auf den Rundfunk in der Weimarer Republik	8
2. Der Rundfunk unter nationalsozialistischem Einfluß	10
3. Der Rundfunk nach 1945	11
4. Zusammenfassung	12
B. Derzeitige Organisation des Rundfunks und deren Bedeutung für die redaktionelle Mit- bestimmung	
1. Allgemeine Organisationsgrundsätze	13
1. Staatsfreier Rundfunk	13
2. Terminologische Widersprüchlichkeiten	14
3. Öffentlich-rechtliche Anstalt	16
4. Staatsaufsicht	17
a) Fachaufsicht	17
b) Rechtsaufsicht	18
c) Finanzkontrolle	19
5. Selbstverwaltung	21
II. Rechtsstellung des Intendanten und ihre Be- deutung für die Redakteursmitbestimmung	22
1. Prinzip der Intendantenverantwortlichkeit und der Alleinentscheidungsbefugnis	22
2. Entsprechende Anwendung der Bundesver- fassungsgerichtsentscheidung vom 27. April 1959	25

3. Verlagerung der Intendantenkompetenz	26
4. Unverbindliche Mitwirkung	27
5. Programmrahmen- und Programmdetailkompetenz	28
 III. Rechtsstellung der Anstaltsorgane und ihre Bedeutung für die Redakteursmitbestimmung	 31
1. Rundfunkrat	33
2. Verwaltungsrat	35
3. Bedeutung der Rechtsstellung der Organe für die redaktionelle Mitbestimmung	36
a) Gewaltenteilung im Rundfunk	37
b) Erweiterung des Meinungsspektrums	38
c) Finanztechnische Gesichtspunkte	39
d) Selbstkontrolle	40
e) Gruppenübergewicht	41
f) Ergebnis	42
 C. Die in den Programmrichtlinien der einzelnen Rundfunkgesetze sowie in den für den Rundfunk zum Teil analog anwendbaren Pressegesetzen normierte Wahrheitspflicht als Aussage für eine Redakteursmitbestimmung	
1. Überzeugungsfreiheit	43
2. Meinungen und Tatsachen	46
3. Auch kein Verbot der Unterdrückung und der unrichtigen Wiedergabe von Tatsachen aus der Wahrheitspflicht herleitbar	48
 D. Stellung des einzelnen Rundfunkredakteurs nach den Rundfunk- und Pressegesetzen und Aussage daraus für die Mitbestimmungsforderungen	
1. Persönliche Stellungnahme	49
a) Überzeugungsfreiheit	50
b) Programmeingriffe	52
2. Rundfunk- und presserechtliche Verantwortlich- keit der Redakteure	53
3. Mitbestimmung der Organe bei Personalmaß- nahmen, die leitende Programmmitarbeiter be- treffen	55

E. Die Bedeutung der besonderen öffentlich-rechtlichen Organisationsform der Rundfunkanstalten für die Verwendbarkeit der Argumente, die im Rahmen der allgemeinen Mitbestimmungsdiskussion erörtert werden	56
1. Kapital und Arbeit	57
2. Demokratisierung	58
3. Abbau und Kontrolle wirtschaftlicher Macht	60
F. Ergebnis der Untersuchung der rundfunk- und presserechtlichen Regelungen auf ihren Aus-sagewert für die Mitbestimmungsforderung der Redakteure	61

ZWEITER TEIL: PERSONALVERTRETUNGSRECHTLICHE RECHTMÄSSIGKEIT

Rechtsgrundlagen und Abgrenzung	62
A. Formelle Konkurrenzfragen (Organkonkurrenz)	
1. Die Rundfunkanstalt als Nicht-Tendenzbetrieb im Sinne einer entsprechenden Anwendung nach § 118 Betriebsverfassungsgesetz	64
2. Redakteursvertretung nicht mit Personalver-tretung identisch	67
3. Redakteursvertretung als selbständiger Träger von Zuständigkeiten und Aufgaben	68
4. Redakteursvertretung nicht in Personalver-tretung integriert	70
5. Kein Vertretungsmonopol der Personalver-tretung	70
6. Kein Verstoß gegen personalvertretungs-rechtlichen Gleichheitsgrundsatz	74
B. Materiellrechtliche Konkurrenzfragen	
1. Zielvorstellungen, Aufgaben und Kompetenzen von Personalrat und Redakteursvertretung	77
1. Allgemeine Kriterien für eine Beeinträch-tigung des Personalrats durch die Redakteurs-vertretung	77

	Seite
2. Charakter des Personalvertretungsrechts	80
3. Charakter der Redakteursmitbestimmung	82
a) Unmittelbar programmbezogene Mitbestimmung	83
b) Personalangelegenheiten	84
(1) Programmpolitisch und allgemein arbeitsrechtlich motivierte Entscheidungen und Abgrenzung dieser voneinander	85
(2) Abgrenzungsschwierigkeiten	87
4. Ergebnis	87
5. Rundfunkrecht gegenüber Personalvertretungsrecht keine Sonderrechtsmaterie	89
II. Personalvertretungsrechtliche Rechtmäßigkeit der einzelnen Mitwirkungsforderungen	90
1. Mitwirkung des Redakteursgremiums bei Verstoß gegen die Überzeugungsfreiheit	91
2. Einschaltung der Redakteursvertretung bei Absetzung oder Veränderung eines Programmbeitrags	94
3. Die Redakteursvertretung wendet sich an die Öffentlichkeit	95
4. Mitwirkung der Redakteursvertretung bei Änderung der Programmstruktur	100
5. Mitwirkung der Redakteursvertretung in Personalangelegenheiten nicht leitender Programmitarbeiter	101
a) Eingeschränkte Geltung der Personalvertretungsgesetze	101
b) Keine lückenfüllende Funktion der Redakteursmitbestimmung	104
c) Allgemeine Konkurrenzproblematik	107
d) Unzulässige Konkurrenz bei ausschließlich allgemein arbeitsrechtlich motivierten Entscheidungen	108
e) Ausschließlich programmpolitisch motivierte Entscheidungen	111

	Seite
f) Nicht eindeutig abgrenzbare Personal- entscheidungen	113
g) Ergebnis	113
6. Mitwirkung der Redakteursvertretung bei Per- sonalentscheidungen, die Inhaber leitender Positionen betreffen	114
7. Mitwirkung der Redakteursvertretung in An- gelegenheiten, die einer Beteiligung des Personalrats nicht unterliegen	117
8. Mitwirkung der Redakteursvertretung bei organisatorische und redaktionelle Zu- ständigkeiten berührenden Maßnahmen	118
9. Ergebnis	121
C. Organisatorische Integration der Redakteurs- vertretung in die Personalvertretung	
1. Zulässigkeit einer redaktionellen Beteiligung von gesetzgeberischem Handeln abhängig	121
2. Vor- und Nachteile eines Integrationsmodells	123
D. Rechtmäßigkeit der Verwendung personalvertretungs- rechtlicher Rechtsformen für die Installierung einer Redakteursvertretung	125
E. Ergebnis der Untersuchung der personalver- tretungsrechtlichen Rechtmäßigkeit der Redakteursmitbestimmung	127

DRITTER TEIL: VERFASSUNGSRECHTLICHE RECHTMÄSSIGKEIT

A. Anwendbarkeit der Grundrechte auf die Mitbe- stimmungsproblematik	
1. Irrelevanz des arbeitsrechtlichen Rechtskreises	127
2. Keine staatliche Aufgabe	131
3. Öffentliche Aufgabe	132
4. Programmgestaltung unterliegt Grundrechtsbindung	133
5. Auch die Rechtsbeziehungen Intendant/ Redakteure bedürfen der Grundrechts- bindung	137

5. Vereinbarkeit der Redakteursstatute mit	
Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	
Berichterstattungsfreiheit und Rundfunkfreiheit	136
1. Die Bedeutung des individuellen und des	
institutionellen Verständnisses der Rund-	
funkfreiheit für die Mitbestimmungsproblematik	137
1. Individualrechtliches Verständnis	138
2. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wegen mangelnder	
technischer Voraussetzungen kein Jedermann-	
Grundrecht	139
3. Institutionelles Verständnis	143
a) Institutionelle Bedeutung als "Plus"	
gegenüber der individuellen	144
b) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gebietet keine	
spezielle Organisationsform	145
c) Schutz der derzeitigen Sondersituation	
des Rundfunks	146
4. Unzulässigkeit privater Meinungsäußerung	
über den Rundfunk	147
a) Privilegierung	147
b) Mangelnde Gruppenqualität	149
5. Sonstige Mitbestimmungsforderungen	151
II. Träger der Rundfunkfreiheit	152
1. Inhalt der Rundfunkfreiheit, insbesondere	
der Programmfreiheit als Ansatzpunkt der	
redaktionellen Mitbestimmung	152
a) Formelle Komponente	152
b) Materielle Komponente	152
c) Inhalt der Programmgestaltungsfreiheit	153
2. Potentielle Träger der Rundfunkfreiheit	154
3. Die Rundfunkanstalt als Träger der Rund-	
funkfreiheit	155
a) Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen	
des öffentlichen Rechts	155
b) Staatsfreie juristische Personen des	
öffentlichen Rechts	156
c) Die Rundfunkfreiheit ist kein Recht, das	
lediglich zur Ausübung zur Verfügung steht	158

	Seite
d) Vergesellschaftung des Rundfunks	150
e) Keine Grundrechtssubjektivität "des" Rundfunks	151
f) Der einzelne Bürger nicht Träger der Rundfunkfreiheit	152
g) Ergebnis	152
4. Redakteure als Träger der Rundfunkfreiheit	152
a) Die Redakteure bedürfen der aktuellen Schutzfunktion der Rundfunkfreiheit	163
b) Redakteure als mittelbar pluralistisch legitimierte Träger der Rundfunkfreiheit	164
c) Redakteure nur als Amtswalter Träger der Rundfunkfreiheit	166
d) Ergebnis	167
III. Innere Rundfunkfreiheit als eine gegen die Anstalt gerichtete Rechtsposition	167
1. Besonderes Gewaltverhältnis	167
2. Verbindliche Mitbestimmung	169
a) Argumente, die für eine Mitbestimmung sprechen	169
b) Mangelnde Mitbestimmungslegitimation der Redakteure	170
(1) Verfassungskonformes Handeln der Anstalt	171
(2) Nichtverfassungskonformes Handeln der Anstalt	172
(3) Kein "Notstandsrecht" bei untätigem Gesetzgeber	173
c) Ergebnis	174
3. Innere Rundfunkfreiheit als unverbindliches Mitwirkungsrecht	175
a) Gewährleistung der Überzeugungsfreiheit	176
(1) Überzeugungsfreiheit im Hinblick auf Verbesserung der Programmbeiträge grundsätzlich zulässig	176
(2) Zurechenbarkeit der einzelnen Programm- beiträge	179
b) Verfassungsmäßigkeit einer Beteiligung	

der Redakteure bei Eingriffen in die von ihnen gefertigten Pro- grammbeiträge	182
c) Anhörungs- und Rechtfertigungspflicht der Anstaltsleitung bei redaktionellen und organisatorischen Strukturver- änderungen	185
d) Verfassungsmäßigkeit einer Mitwirkung bei Personalentscheidungen, die die Redakteure selbst betreffen	188
e) Verfassungsgemäßheit der Redakteursmit- wirkung bei Personalentscheidungen, die leitende Programmitarbeiter betreffen	190
4. Zusammenfassung über die Vereinbarkeit der Mitbestimmungsforderungen mit der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Rundfunk- freiheit	194
C. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG als Aussage für die Redakteursstatutenbewegung	
1. Nur eingeschränkte Bedeutung der anstalts- internen Meinungsäußerungsfreiheit	195
2. Unzulässigkeit der persönlichen Meinungs- äußerung über den Rundfunk	197
a) Restriktive Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	197
b) Art. 118 Abs. 1 Satz 2 Weimarer Verfassung	198
c) Ermächtigung seitens der Anstalt	199
3. Überzeugungsfreiheit	200
4. Mitwirkung der Redakteure bei Programmein- griffen	202
5. Ergebnis	203
6. Exkurs: Sonstige Grundrechte	203
D. Formalrechtliche Probleme der redaktionellen Mitbestimmung	
1. Der zu erfassende Personenkreis	205
1. Intensität arbeitsvertraglicher Bindung kein Abgrenzungskriterium	206

	Seite
2. Programmbezogenheit und Pressionsan- fälligkeit als Abgrenzungskriterium	209
3. Auch leitende Programmverantwortliche sind schutzwürdig	211
II. Rechtsform der Redaktionsstatute	212
1. Einzelarbeitsvertrag als Rechtsform der Verwirklichung redaktioneller Mitwirkung	213
2. Vertrag zugunsten Dritter	216
3. Dienstanweisung	217
4. Mitwirkung der Anstaltsorgane bei der Konstituierung der Redaktionsstatute	218
III. Rechtliche Ausgestaltung der Redakteurs- vertretung	220
1. Die einzelnen Redakteure ohne Rechte	220
2. Redakteursvertretung kein echtes Anstalts- organ	221
3. Rechtsaufsicht	222
4. Kein Gerichtsschutz	222
5. Klagemöglichkeiten für den einzelnen Redakteur	225
E. Zusammenfassung	226

LITERATURVERZEICHNIS

- Anschütz, Gerhard
Die Verfassung des Deutschen Reiches. Kommentar. 14. Auflage. Berlin 1933.
- Armbruster, Hubert/
Bachof, Otto u.a.
Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung. Tübingen 1972.
- Arndt, Adolf
Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung. In: Löffler (Hrsg.) Die öffentliche Meinung. München und Berlin 1962. S. 1ff.
- Bachof, Otto/
Rudolf, Walter
Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz? Beiträge zum Rundfunkrecht. Heft 9. Frankfurt/M.-Berlin 1966. (Zit.: Verbot des Werbefernsehens)
- Bank, Bernhard
Über die Eigenständigkeit des Rechnungshofs zwischen Parlament und Regierung. In: DÖV 1962, 526 ff.
- Baumgarten, Hans
Die rechtliche Stellung der bei den öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten Beschäftigten. Jur. Diss. Würzburg 1967.
- Bausch, Hans
Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik 1923-1933. Tübingen 1956. (Zit.: Der Rundfunk im politischen Kräftespiel)
- Becker, Erhard
Redaktionsstatut im Tendenzbetrieb. In: Der Journalist. 1970. Heft 5. S. 16.
- Berendes, Konrad
Die Staatsaufsicht über den Rundfunk. Bonn 1973.

- Berg, Klaus In: Empfiehlt es sich zum Schutze der Pressefreiheit gesetzliche Vorschriften über die innere Ordnung von Presseunternehmen zu erlassen? Diskussion N zum 49. Deutschen Juristentag. München 1972. N 46ff. Redaktionsstatute und Mitbestimmung im Rundfunk. In: UFITA Bd. 69 (1973) S. 143ff.
- Bethge, Herbert Rechtsfragen der Mitbestimmung im Bereich des Rundfunks. In: UFITA Bd. 58 (1970) S. 117ff.
- ders. Zur inneren Rundfunkfreiheit. In: JR 1972, 493ff.
- Bettermann, Karl-August Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation. In: DVBl 1963, 41ff.
- Biedenkopf, Kurt Hans/
Säcker, Franz-Jürgen Grenzen der Mitbestimmung in kommunalen Versorgungsunternehmen. In: ZfA 1971, 211ff.
- Biedenkopf, Kurt Hans u.a. Bericht der Sachverständigenkommission "Mitbestimmung im Unternehmen" 1970. BT Drucksache 6/334 (Zit.: Biedenkopf-Bericht)
- Bochall, Alfred Personalvertretungsgesetz, Handkommentar. München und Berlin 1955.
- Bredow, Hans Zur Neuregelung des Rundfunks. Wiesbaden 1952. (Zit.: Neuregelung)
- Bucerius, Gerd Der angeklagte Verleger. München 1974.
- Dagtogliou, Prodromos Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertretung. Heidelberg 1964. (Zit.: Der Private in der Verwaltung).
- Dietz, Rolf Personalvertretungsgesetz. Kommentar. München und Berlin 1956.

- Dietz, Rolf/
Richardie, Reinhard
München 1973.
Betriebsverfassungsgesetz,
Kommentar. 5. Auflage,
München 1973.
- Distel, Josef
Personalvertretung bei den
Behörden. 2. Auflage. Goslar 1965.
- Drehs-Bernstein, Charlotte
Freie Mitarbeiter In Hörfunk und
Fernsehen: die "arbeitnehmer-
ähnlichen Unternehmer". In:
Sammlung Luchterhand 114, Paetzold/
Schmidt (Hrsg.). Solidarität gegen
Abhängigkeit, Mediengewerkschaft.
Darmstadt und Neuwied 1973. S. 185ff.
(Zit.: Freie Mitarbeiter bei Rundfunk
und Fernsehen).
- Dürig, Günter
Erläuterungen zu Art. 17 und 19 GG.
In: Grundgesetz. Kommentar von Maunz/
Dürig/Herzog. 4. Auflage. München,
Tübingen, Bonn 1974. (Zit.: Dürig
in: Maunz/Dürig/Herzog).
- Erdmann, Ernst-Gerhard/
Jürging, Claus/
Kammann, Karl-Udo
Fessmann, Ingo
Betriebsverfassungsgesetz, Kommentar
für die Praxis. Neuwied und Berlin
1972.
- Fichtmüller, Carl Peter
Rundfunk und Rundfunkrecht in der
Weimarer Republik. Frankfurt/M.
1973.
- Finkentscher, Wolfgang
Zulässigkeit ministerialfreien
Raums In der Bundesverwaltung.
In: AöR 91 (1966), 297ff.
- Fitting, Karl/
Heyer, Hermann/
Lorenzen, Uwe
Schuldrecht. 4. Auflage. Berlin 1973.
- Fitting, Karl/
Auffarth, Fritz/
Kaiser, Heinz
Personalvertretungsgesetz. Kommentar.
3. Auflage. Hamburg 1964.
- Forstthoff, Ernst
Betriebsverfassungsgesetz. Hand-
kommentar. 10. Auflage. München
1972.
- ders.
Lehrbuch des Verwaltungsrechts.
1. Band. Allgemeiner Teil. 10.
Auflage. München 1973.
- ders.
Der Staat der Industriegesellschaft.
München 1971.

- ders. Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. Tübingen 1931. (Zit.: Die öffentliche Körperschaft)
- Fromme, Friedrich Karl Eine unselige Reform. In: FAZ v. 31. Juli 1974. S. 1.
- Fuhr, Ernst ZDF-Staatsvertrag. Mainz 1972.
- Galperin, Hans Der Tendenzschutz der Presseorgane. In: AfP 1971, 50ff.
- ders. Kann die Struktur der Beteiligungsrechte im Betriebsverfassungsgesetz durch Tarifvertrag geändert werden? In: DB 1966, 620ff.
- Gaus, Günter Rechtspolitik und Rechtsprechung zwischen Massenmedien und öffentlicher Meinung. Sitzungsbericht U zum 48. Deutschen Juristentag. München 1970.
- Gebel, Volkram Die Grundrechtssubjektivität selbständiger Anstalten unter besonderer Berücksichtigung von Rundfunkanstalten und kommunalen Kreditinstituten. Jur. Diss. Kiel 1974. (Zit.: Grundrechtssubjektivität selbständiger Anstalten).
- Glötz, Peter In: Wie geduldig ist Medienpapier. Tagung der Evangelischen Konferenz für Kommunikation und der Evangelischen Akademie Arnoldshain vom 2. bis 3. April 1973. Frankfurt 1973. S. 18ff, 173, 175, 180.
- Grabendorff, Walter Personalvertretungsgesetz für Rheinland Pfalz. Kommentar. Stuttgart 1959.
- Grabendorff, Walter/ Windscheid, Clemens/ Ilbertz, Wilhelm Bundespersonalvertretungsgesetz. Kommentar. 3. Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1975.
- Grabendorff, Walter/ Windscheid, Clemens Bundespersonalvertretungsgesetz. Kommentar. 2. Auflage. Stuttgart 1960.
- Greiser, Dietmar Probleme der Inneren Pressefreiheit. Jur. Diss. Mainz 1970.

- Gross, Rolf Zur Zulässigkeit eines bundesgesetzlichen Verbots der Werbesendungen in Funk und Fernsehen. In: DÖV 1965, 443ff.
- Grund, Hartmut Das Monopol der öffentlichen Hand im Rundfunk- und Fernsehwesen. In: DVBl 1969, 481ff.
- Häberle, Peter Grundrechte im Leistungsstaat. In VVDStRL 30 (1972) 43ff.
- Haensel, Carl Staat und Rundfunk. In DVBl 1957, 446ff.
- ders. Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol. Düsseldorf - Wien 1969.
- Hammerschmidt, Hans Zur Diskussion: Grundlagen und Grenzen der redaktionellen Verantwortung im Rundfunk.
- Hanau, Peter Pressefreiheit und paritätische Mitbestimmung. Berlin 1975.
- Haufler, Volker Der Programmauftrag und seine wirtschaftliche Umsetzung. Schriftenreihe des ZDF. Heft 12, Mainz 1973.
- Hendrichs, Sigurd Grundgesetz. Kommentar. V. Münch (Hrsg.) Erläuterungen zu Art. 19 GG
- Herrmann, Günter Die Rundfunkanstalt. In: AÜR 90 (1965), 286ff.
- ders. Rundfunkgesetze. Köln-Berlin-Bonn 1966.
- Herzog, Roman Erläuterungen zu Art. 5 GG. In: Grundgesetz. Kommentar von Maunz/Dürig/Herzog (s. Dürig in Maunz/Dürig/Herzog).
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 6. Auflage. Karlsruhe 1973. (Zit.: Grundzüge des Verfassungsrechts)
- Hirsch, Martin Reform der Massenmedien. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 1971, 244ff.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang Redaktionsstatute im Rundfunk.
Baden-Baden 1972.
- Holzammer, Karl Den Kinderschuhen entwachsen. In:
Das Parlament v. 18. Mai 1974,
S. 16.
- Hübner, Heinz Soziale Sicherheit und Rechtsstellung
als Methodenproblem. In: Freie
Mitarbeiter in den Rundfunkan-
stalten. Schriftenreihe des
Instituts für Rundfunkrecht
an der Universität zu Köln Bd.
14, München 1973 S. 5ff. (Zit.: So-
ziale Sicherung und Rechtsstellung)
- Hueck, Alfred/ Lehrbuch des Arbeitsrechts.
Nipperdey, Hans Carl/ Kollektives Arbeitsrecht. Bd.
Säcker, Franz-Jürgen II, 2. Halbband. 7. Auflage.
Berlin, Frankfurt/M. 1970.
- Ipsen, Hans Peter Mitbestimmung im Rundfunk. Bei-
träge zum Rundfunkrecht 14. Frank-
furt/M. 1972.
- ders. Die Rundfunkgebühr. 2. Auflage,
Hamburg 1959.
- Jank, Klaus Peter Die Verfassung der deutschen
Rundfunkanstalten. In: DVBl 1963,
44ff.
- ders. Die Rundfunkanstalten der Länder
und des Bundes. Berlin 1967.
- Jecht, Hans Die öffentliche Anstalt. Berlin
1963.
- Jellinek, Georg Allgemeine Staatslehre. 3. Auf-
lage. Ausgabe von 1914. Berlin
1920.
- Kewenig, Wilhelm Zur Gesetz- und Verfassungs-
mäßigkeit der Zusammensetzung
der Kollegialorgane des DDR. In:
Aktueller Fernsendedienst Nr. 37/38
1974, S. 8 ff.
- Klinke, Erich Die Organisation des Rundfunks
als Rechtsproblem. Jur. Diss.
Mainz 1955.

- Krüger, Herbert Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern. Hamburg 1960 (Zit.: Der Rundfunk im Verfassungsgefüge).
- Köbler, Friedrich Empfiehlt es sich zum Schutze der Pressefreiheit gesetzliche Vorschriften über die innere Ordnung von Presseunternehmen zu erlassen? Gutachten D zum 49. Deutschen Juristentag. München 1972.
- Kull, Edgar Verschüttung und Ausgrabung der Rundfunkfreiheit. In: AfP 1971, 98ff.
- Kunze, Otto Die Stellung der ständigen freien Mitarbeiter in rechtlicher und rechtspolitischer Sicht. In: Freie Mitarbeiter in den Rundfunkanstalten, S. 55ff (s. Hübner). (Zit.: Die Stellung der ständigen freien Mitarbeiter)
- Lehr, Wolfgang/
Berg, Klaus Rundfunk und Presse in Deutschland. Mainz 1971 (Zit.: Rundfunk und Presse).
- Leibholz, Gerhard Grenzen der staatlichen Rechtsaufsicht gegenüber Rundfunk- und Fernsehanstalten. In: Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag. Berlin 1973. S. 363ff.
- ders. Rechtsgutachten zur staatlichen Rechtsaufsicht über die Programmgestaltung. Schriftenreihe des ZDF. Heft 11. Mainz 1973. (Zit.: Rechtsgutachten)
- Leisner, Walter Grundrechte und Privatrecht. München 1960.
- Lenz, Helmut Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit. In: JZ 1963, 738ff.

- Lenz, Wilhelm In: Wie geduldig ist Medienpapier S. 171. (s. Glotz).
- Lerche, Peter Fernsehabgabe und Bundeskompetenz. Beiträge zum Rundfunkrecht 15. Frankfurt/M. - Berlin 1974
- ders. Verfassungsrechtliche Aspekte der inneren Pressefreiheit. Berliner Abhandlungen zum Presserecht. Heft 19. Berlin 1974.
- Lerg, Winfried Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, Herkunft und Entwicklung eines publizistischen Mittels. 2. Auflage, Frankfurt/M. 1970. (Zit.: Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland).
- Lieb, Wolfgang Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze. Berlin 1974.
- Löffler, Martin Presserecht. Kommentar. 2. Auflage Bd. I München 1969. Bd. II München 1969. Bd. III München 1968.
- Maß, Franz Mitbestimmung im Rundfunk. In: epd Kirche und Rundfunk v. 14. Juli 1971, S. 3.
- ders. Die innere Rundfunkfreiheit. In: Streithofen/Zimmermann (Hrsg.), Grundsätze zur Medienpolitik. Stuttgart 1974, S. 83ff.
- Matthmann, Walter Pressefreiheit und Journalistenrecht. In: Publizistik 1959, 323ff.
- von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz. 2. Auflage. Bd. I und II. Berlin und Frankfurt/M. 1957 / 1964.
- Martens, Wolfgang Öffentlich als Rechtsbegriff. Bad Homburg-Berlin-Zürich 1969.
- Maunz, Theodor Erläuterungen zu Art. 35 GG. In: Grundgesetz. Kommentar von Maunz/Dürig/Herzog (s. Dürig in Maunz/Dürig/Herzog).

- Mayer-Maly, Theo Möglichkeit und Grenzen der personellen Mitbestimmung in der Redaktion. In: AfP 1972, 298ff.
- ders. Die innere Pressefreiheit und das Arbeitsrecht. In: DB 1971, 335ff.
- ders. Pressefreiheit und Tendenzschutz. In: AfP 1971, 56ff.
- Medicus, Dieter Bürgerliches Recht. 6. Auflage. Köln, Berlin, Bonn, München 1973.
- Mennigen, Walter Überlegungen zu einer Demokratisierung auch in den Funkhäusern. In: RuF 1970, 151ff. (Zit.: Überlegungen zu einer Demokratisierung).
- Michel, Elmar/
Eckart, Gottfried u.a. Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum 1970. (Zit.: Michelbericht)
- Mittas, W. Pressefreiheit und Redaktionsstatute. In: SFB-Informationen Nr. 5 v. 29. November 1969, S. 34ff.
- Mollitor, Erich Bundespersonalvertretungsgesetz. Kommentar. 2. Auflage 1958. Berlin und Frankfurt/M.
- Morgenstern, Klaus Keine Schonzeit mehr für politische Programme. FR v. 30. Juli 1974, S. 11.
- Von Münch, Ingo Öffentlicher Dienst. In: V. Münch (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 3. Auflage. Bad Homburg-Berlin-Zürich 1972. S. 20ff.
- ders. Grundgesetz. Kommentar. (Hrsg.) V. Münch. Erläuterungen zu Art. 5GG.
- Neumann-Duesberg, Horst Redaktionsrat und Redaktionsausschuß als neue Mitbestimmungsorgane in Presseverlagen. In: BB 1970, 1052ff.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/
Schulz, Winfried Publizistik. Fischer Lexikon Frankfurt/M. 1971.

- Von Olshausen, Henning Zur Anwendbarkeit von Grundrechten auf juristische Personen des öffentlichen Rechts. Jur. Diss. Marburg 1969. (Zit.: Zur Anwendbarkeit von Grundrechten)
- Oppermann, Thomas Kulturverwaltungsrecht. Tübingen 1969.
- Ossenbühl, Fritz Freier Markt im Ether? In: Die Zeit v. 12. März 1971, S. 56.
- ders. Rundfunkrechtliche Aspekte des lokalen Fernsehens. In: DStV 1972, 293 ff.
- ders. Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie des DLF. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Bd. 4. München 1969.
- Pohle, Heinz Der Rundfunk als Instrument der Politik. Hamburg 1955.
- Ratzke, Dietrich Was ist eigentlich Rundfunk? In: FAZ v. 1. November 1974, S. 10.
- Sau, Johannes Innere Rundfunkfreiheit - eine Erfindung der Redakteure? In: Wie geduldig ist Medienpapier? S. 142ff (s. Glotz).
- Rehbinder, Manfred Soziale Sicherung freier Mitarbeiter in rechtssoziologischer Sicht. In: Freie Mitarbeiter in den Rundfunkanstalten? S. 17 ff. (s. Hübner). Zit.: Soziale Sicherung freier Mitarbeiter)
- Reich, Donald Der Wiederaufbau des deutschen Rundfunks unter der Militärregierung. In: RuF 1963, 375ff.
- Rewille, Hans Dietrich/ Personalvertretungsgesetz. Kommentar. Göttingen 1955
- Lorentz, Joachim Meinungsfreiheit. In: Neumann-Nipperdey-Scheuner. Die Grundrechte. II. Band 2. Auflage. Berlin 1968, S. 243 ff.
- Ridder, Helmut Bundespersonalvertretungsgesetz. Erläuterte Textausgabe. München 1974.
- Ried, J.

- Roeillecke, Gerd Meinungsfreiheit und innere Pressefreiheit. In: AfP 1971, 10 ff.
- Ross, Thomas Der Rundfunk muß sich Neues einfallen lassen. In: FAZ v. 8. Februar 1975, S. 10.
- ders. Der Rundfunk erlebt das Ende des Wohlstands. In FAZ v. 11. Februar 1975.
- Rudolf, Walter Urteilsanmerkung (BVerwG NJW 1972, 968) In: NJW 1972, 1292 ff,
- ders. Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks. Frankfurt/M. 1971.
- ders. Presse und Rundfunk. In: V. Münch (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Auflage. Bad Homburg-Berlin-Zürich 1972, S. 625 ff.
- Rüfner, Wolfgang Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 19 III des GG. In: AÖR 89 (1964), 261 ff.
- Rüthers, Bernd In: Empfiehlt es sich zum Schutze der Pressefreiheit gesetzliche Vorschriften über die innere Ordnung von Presseunternehmen zu erlassen? Sitzungsbericht N zum 49. Deutschen Juristentag, München 1972, N 53 ff.
- Ruhnau, Heinz Bericht über die Beratungsergebnisse der Kommission Massenmedien. In: Massenmedien. In: Massenmedien. Außerordentlicher Parteitag der SPD, S. 5 ff.
- Scharf, Albert Der Rundfunk im Verfassungsgefüge. In: AfP 1973, 457 ff.

- Scheunemann, Klaus Die Gefahren einer schleichenden Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Loccumer Protokoll Nr. 13, 1970. Innere Pressefreiheit. Loccumer Aktuelles Gespräch v. 17.-19. November 1970, S. 70ff. Pressefreiheit. In: VVDStRL 22 (1965), 1ff.
- Scheuner, Ulrich Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: AöR 97 (1972) 60ff, 276ff.
- Schmitt Glaeser, Walter Privatrechtliches Fernsehen im lokalen Bereich? In: DÖV 1969, 698ff.
- Schmitz, Bernd Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz. München 1962.
- Schneider, Franz Pressefreiheit und Staatssicherheit. Mainz 1968.
- Schneider, Peter Pressefreiheit. In: VVDStRL 22 (1965), 101ff.
- Schnur, Roman Private Meinungsfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt. In: JuS 1974, 299ff.
- Scholz, Rupert Funkhoheit und Unterhaltungsrundfunk nebst den in den drei westlichen Besatzungszonen geltenden Rundfunkgesetzen. In: APF 1949, 309ff.
- Schuster, Friedrich Das Rechtsverhältnis zwischen Verleger und Redaktion. In: BB 1971, 833ff.
- Schwerdtner, Peter Der Entwurf eines Redaktionsstatuts und seine Folgen. In: ZRP 1970, 220ff.
- ders. Innere Pressefreiheit- Privatwirtschaftliche Organisation und öffentliche Aufgabe. In: JR 1972, 357 ff.

- Selge, Bodo Handbuch des Personalvertretungs-
rechts. Köln 1955.
- Von Sell, Friedrich Wilhelm Meinungsfreiheit in Rundfunk
und Presse aus der Sicht der
Verfassung. In: Publizistik
1969, 394ff.
- ders. Die Funktion der freien Mit-
arbeiter bei der Erfüllung des
Rundfunkauftrags. In: Freie Mit-
arbeiter in den Rundfunkanstalten
S. 39ff. (s. Hübner). (Zit.: Die
Funktion der freien Mitarbeiter)
- ders. Programmverantwortung und
redaktionelle Mitbestimmung.
In: RuF 1970 Heft 1 S. 13ff.
- Skriver, Ansgar Politische Auseinandersetzung
mit juristischen Mitteln. In:
epd Kirche und Rundfunk Nr. 23
v. 28. Juni 1972, S. 3ff.
(Zit.: Politische Auseinander-
setzung)
- ders. Schreiben und schreiben lassen.
Innere Pressefreiheit - Redaktions-
statute. Karlsruhe 1970.
- ders. Innere Pressefreiheit ist etwas
anderes als Arbeitnehmermitbe-
stimmung. In: Vorgänge 1973.
Heft 3, S. 7ff.
- ders. Redaktionsstatute für die innere
Pressefreiheit. In: Vorgänge 1973.
Heft 1, S. 105f.
- Stadlmann, Heinz Muß Fernsehen teuer werden?
In: FAZ v. 6. August 1974, S. 6.
- Stammler, Dieter Verfassungs- und organisations-
rechtliche Probleme des Kabel-
rundfunks. In: Recht und Staat.
Heft 432/433. Tübingen 1974.

- Starck, Christian Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem. In: Recht und Staat. Heft 422/423. Tübingen 1973.
- ders. Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit. In: ZRP 1970, 217 ff.
- Stege, Dieter/
Weinspach, F.K. Betriebsverfassungsgesetz 1972. Handbuch für die betriebliche Praxis. Köln 1972.
- Stern, Klaus/
Bethge, Herbert Die Rechtsstellung des Intendanten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln. Bd. 12. München 1972.
- ders. Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk. Beiträge zum Rundfunkrecht 13. Frankfurt/M. Berlin 1971.
- Strothmann, Dietrich Maulkörbe für die Merseburgers. In: Die Zeit v. 22. März 1974. S. 7.
- Treichel, Heinrich Praktisches Handbuch des Betriebsräterechts. Göttingen 1950.
- Weber, Hansjörg Mitbestimmung durch Redaktionsstatut. In: NJW 1973, 1953ff.
- Weber, Ulrich Staatsmacht und Rundfunkfreiheit. In: Rundfunkrecht und Rundfunkpolitik, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln. Bd. 5. München 1969, S. 52ff.
- Weber, Werner Rundfunkfreiheit-Rundfunkmonopol. In: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag. München 1972, S. 467ff.
- ders. Zur Rechtslage des Rundfunks. In: NWDR - Denkschrift. 1952, S. 63ff.
- Wenzel, Joachim Die Programmfreiheit des Rundfunks. Jur. Diss. Gießen 1970.

Wilfert, Otto

Innere Pressefreiheit in Anstalten des öffentlichen Rechts. In: Es geht nicht nur um Springer, hrsg. v. Otto Wilfert, Mainz 1968.

ders.

Neue Mitspracherechte für Arbeitnehmer in Hörfunk und Fernsehen 2. Auflage. München 1973 (Zit.: Neue Mitspracherechte)

ders.

Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen. In: Sammlung Luchterhand 114, Paetzold/Schmidt (Hrsg.), Solidarität gegen Abhängigkeit, Mediengewerkschaft. Darmstadt und Neuwied, 1973, S. 163ff.

ders.

Funk und Fernsehen sind reformbedürftig. In: FR v. 3. Juli 1973. S. 13.

ders.

Redakteursstatut, RFFU und Personalrat. Das Beispiel des ZDF von 1968 bis 1974. Unveröffentlicht. (Zit.: Redakteursstatut)

ders.

In: Wie geduldig ist Medienpapier? S. 186. (s. Glotz).

Wilkens, Heinz

Die Aufsicht über den Rundfunk. Jur. Diss. Frankfurt/M. 1965.

Windscheid, Clemens/
Ilbertz, Wilhelm

Personalvertretungsgesetz des Bundes mit Erläuterungen. Bonn-Bad Godesberg 1974.

Wolff, Hans Julius/
Bachof, Otto
Wolff, Hans Julius

Verwaltungsrecht I. 9. Auflage. München 1974.

Verwaltungsrecht II, 3. Auflage. München 1970.

ders.

Verwaltungsrecht III. 3. Auflage. München 1973.

Wufka, Eduard

Die Verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit. Frankfurt/M. 1971.

Ziegler, Hansvolker

Juristische Aspekte der inneren
Pressefreiheit - Hindernisse oder
Ermutigungen? In: Loccumer Protokolle
1970. Heft 13. Innere Pressefrei-
heit. S. 38ff. (s. Scheunemann)
Zur inneren Pressefreiheit. In:
DÖV 1971, 654ff.

ders. .

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfP	Archiv für Presserecht
APF	Archiv für das Post- und Fernmelderecht
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
B	Bundes -
ba	bayerisch
be	berlinerisch
BetrRG	Betriebsrätegesetz 1946
BetrVerfG	Betriebsverfassungsgesetz
BR	Bayerischer Rundfunk
br	bremisch
BRA	Bundesrundfunkanstalten
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BT	Bundestag
bw	baden-württembergisch
DJT	Deutscher Juristentag
DLF	Deutschlandfunk
DW	Deutsche Welle
E	Entwurf
ebda.	ebenda
epd.	Evangelischer Pressedienst
Erl.	Erläuterungen
FR	Frankfurter Rundschau
G	Gesetz
GVRG	Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland
hbg	hamburgisch
he	hessisch
HR	Hessischer Rundfunk
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
LPG	Landespressegesetz
LT	Landtag
LVO	Landesverordnung
MTV	Manteltarifvertrag
NDR	Norddeutscher Rundfunk
nw	nordrhein-westfälisch

NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
PersVertrG	Personalvertretungsgesetz
R	Rat
RB	Radio Bremen
Rdnr.	Randnummer
RFFU	Rundfunk-, Fernseh-, Film-Union im Deutschen Gewerkschaftsbund
rhl pfl	rheinland-pfälzisch
RHO	Reichshaushaltsordnung
RIAS	Rundfunk im amerikanischen Sektor Berlins
RuF	Rundfunk und Fernsehen
sa	saarländisch
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SFB	Sender Freies Berlin
sh	schleswig-holsteinisch
SR	Saarländischer Rundfunk
SV	Staatsvertrag
SWF	Südwestfunk
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WV	Weimarer Verfassung
ZDF	Zweites Deutsche Fernsehen

Bezüglich der weiteren, allgemein geläufigen Abkürzungen wird auf Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Auflage, Berlin 1968, verwiesen.

EINLEITUNG

1. Aktualität und Abgrenzung der Problematik

Am 21. April 1969 kamen die Programmmitarbeiter des Westdeutschen Rundfunks (WDR) zur ersten Redakteursversammlung eines ARD-Senders ¹ zusammen. Am 7. Oktober desselben Jahres konstituierte sich die Redakteursversammlung des Norddeutschen Rundfunks (NDR) und verabschiedete ein Papier, das in mehrfach abgeänderter Form am 15. Juni 1973 als bislang einziges "echtes" Redaktionsstatut im Bereich des Rundfunks durch übereinstimmende Erklärung des Intendanten und des Redaktionsausschusses - unter Kenntnisnahme des Verwaltungsrats - inkraft getreten ist ². Beim Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) verabschiedete die Redakteursversammlung am 16. Dezember 1969 ein erstes "Redaktionsstatut" ³.

Bis heute sind in fast allen Rundfunkanstalten entsprechende "Statute" durch die Redakteursversammlungen beschlossen, daneben in den meisten Anstalten allgemeine innerorganisatorische Regeln durch den Intendanten erlassen worden, wobei letztere zum Teil Forderungen der Statutsentwürfe berücksichtigen. Lediglich die allgemeinen innerbetrieblichen Arbeitsregeln sowie die Regelung beim NDR stellen derzeit praktiziertes Recht dar.

Aktueller Anlaß für diese Vorgänge war eine unvermittelt laut gewordene öffentliche Diskussion darüber, ob Redakteure und Programmmitarbeiter an den Rundfunkanstalten, wie Bedienstete der Bundes-, Landes- (und Kommunal- ⁴) Behörden ⁵ nach Art. 35 GG, über die jedem Staatsbürger obliegende Pflicht des § 138 StGB hinaus, zur Amtshilfe verpflichtet seien. Darunter sollte namentlich die Weitergabe von Informationen an (staatliche) Dienst-

- 1 Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 48 f; Rau, Wie geduldig ist Medienpapier?, S. 143.
- 2 Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974), Drucksache d. BT 7/2104, S. 57; NDR-Dokumentation, Juni 1973, Statut für die Programmmitarbeiter des NDR, S. 1 ff.
- 3 Wilfert, Redakteursstatut, S. 4, unveröffentlicht.
- 4 Maunz in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 35 Rdnr. 4.
- 5 Zur Parallele bei der Kirche, vgl. Maunz in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 35 Rdnr. 5; Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 70, Anm. 211.

stellen der Strafverfolgung und der Polizei fallen. Durch die Realisierung dieser Forderungen strebte man den Abbau eines (mutmaßlich) bestehenden journalistischen Informationsvorsprungs⁶ an. Ein solcher wurde in einem Fall darin erkannt, daß bei einer Demonstration im Düsseldorfer Kultusministerium, bei der von Studenten ein Feuer angezündet wurde, zur gleichen Zeit Fernsehreporter anwesend waren, die den Vorgang festhielten⁷.

Die Konstituierung der Redakteursversammlungen in den einzelnen Sendern waren im wesentlichen der Ausgangspunkt⁸ für eine allgemeine Mitbestimmungsbewegung der Programmmitarbeiter bei den Rundfunkanstalten. Diese fand im Einberufen von Redakteursversammlungen, Erstellen von Redaktionsstatuten, Geltendmachen von Mitbestimmungs- und Mitwirkungsforderungen in unmittelbaren Programm-, personellen und organisatorischen Entscheidungen - zusammengefaßt unter dem Schlagwort "innere Rundfunkfreiheit"⁹ - ihren Ausdruck. War die über das Institut der Amtshilfe versuchte Einflußnahme des Staates auf die Informationsbeschaffung und -verwertung¹⁰ nur unmittelbarer aktueller Anlaß für die Redaktionsstatutenbewegung im Bereich des Rundfunks, so ist derzeit bestehender Einfluß staatlicher und quasistaatlicher¹¹ Stellen auf die Programmgestaltung bis heute Haupttriebkraft und Rechtfertigung für die einschlägigen Forderungen der Redakteure geblieben. Der Grund für solche Einflußmöglichkeit wird vorwiegend in der Strukturierung der Anstaltsgremien und ihrer überwiegend etatistisch, parteipolitisch ausgerichteten Durchsetzung gesehen. Ebenfalls gilt die organschaftliche und persönliche Verantwortlichkeit des Intendanten gegenüber den Kollegialorganen und dessen Abhängigkeit von den "hinter" den Anstaltsgremien stehenden, einseitig Interessenorientierten Kräften als Mitbestimmungsmotiv. Durch eine Beteiligung der Redakteure an den für die Programmgestaltung

6 Stern/Bethge, aaO, S. 69.

7 Skrivers, aaO, S. 49; Rau, aaO, S. 143.

8 Zu den davorliegenden Aktivitäten beim ZDF, vgl. Wilfert, aaO, S. 44 ff.

9 Zur mangelnden juristischen Aussagekraft dieses Begriffes, Bethge, JR 1972, 494.

10 Stern/Bethge, aaO, S. 70.

11 Vgl. S. 35

wesentlichen Entscheidungen der Anstaltsorgane, soll die durch Art. 5 GG gebotene Ausgewogenheit, Staatsfreiheit und pluralistische Aufgliederung derjenigen Kräfte, die das Programm mitbestimmen und auf diesen Einfluß haben¹², gesichert bzw. rückgewonnen werden.

Ebenso wie bei der - gegenüber der Situation beim Rundfunk - schon wesentlich länger existierenden Redaktionsstatutenbewegung der Presse, die der sog. "inneren Pressefreiheit" dienen soll, versteht man unter der Parallelfigur bei den Rundfunkanstalten die Problematik der Ausgestaltung und Ordnung der binnenorganisatorischen Rechtsbeziehung innerhalb der jeweiligen Unternehmen. Ist bei der Presse die Kompetenzverteilung zwischen Verleger bzw. Herausgeber und den Journalisten offen und somit Gegenstand medienrechtlicher Überlegungen, so steht beim Rundfunk das Verhältnis Intendant/Programmmitarbeiter zur entsprechenden Diskussion. Es geht somit letztlich im wesentlichen um Abgrenzung und Einfriedung der Kompetenzen des Intendanten, um die Festschreibung und Institutionalisierung einer faktischen oder rechtlich verbindlichen Teilhabe an dessen Programmgestaltungsbefugnis.

Diese Mitbestimmungsbestrebungen sind zu unterscheiden von der parallel laufenden Bewegung in den Rundfunksendern, Programmmitarbeiter mit Sitz und Stimme in den Anstaltsgremien auszustatten. Die Beantwortung dieser Frage ist nicht Gegenstand der Arbeit¹³.

Beim Rundfunk ist in weitaus stärkerem Maße als bei der Presse die Definition des Mediums¹⁴ - unter "Rundfunk" soll hier, wie allgemein üblich, Hörfunk und Fernsehen verstanden werden¹⁵ - umstritten. Das gleiche gilt für den Begriff der "Rundfunkfreiheit", der im Gegensatz zu dem der "Pressefreiheit" im Grundgesetz nicht erwähnt ist.

12 BVerfGE 12, 205 (262 f.).

13 Vgl. Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, S. 7; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973) S. 144; Rau, aaO, S. 151; Berg, 49, DJT, N 50.

14 Vgl. für den Rundfunk, § 11 Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31. Okt. 1968; Ratzke, Was ist eigentlich Rundfunk?

15 BVerfGE 31, 314 (315); Stern/Bethge, aaO, S. 12, Anm. 12 mit weiterem Nachweis.

Was die verschiedenartige Bedeutung von "innerer" und "äußerer" Rundfunkfreiheit betrifft - wobei man unter letzterer einen ausschließlich anstaltsexternen, regelmäßig staatsgerichteten Freiraum versteht ¹⁶ -, so läßt sich die Problematik der Redakteursmitbestimmung nicht auf eine lediglich betriebs-binnen-organisatorische Komponente verkürzen. Die Redakteursmitbestimmung im Rundfunk zielt als Aktualisierung der "inneren Rundfunkfreiheit" auf eine Kompetenzfixierung und -eingrenzung der Anstaltsorgane ab. Diese sind jedoch nicht - was ihre Zusammensetzung, Wahl, ihre Entscheidungen und Maßnahmen angeht - von anstaltsexternen, staatlichen, partei- und verbandspolitischen Kräften unabhängig. Somit orientieren sich die Mitbestimmungsfreiräume der Redakteure insoweit auch - mittelbar - nach außerhalb der Anstalt ¹⁷.

Überdies kann die rundfunkspezifische Problematik nur in beschränktem Maße Anleihe an dem Institut der "inneren Pressefreiheit" nehmen. Der Grund liegt einmal in der unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung der beiden Massenkommunikationsmittel - die nachfolgende Untersuchung erstreckt sich nur auf den öffentlich-rechtlich verfaßten, d.h. den Rundfunk in seiner derzeit praktizierten Form ¹⁸. Zum anderen liegt die lediglich eingeschränkte Vergleichbarkeit in der wesensmäßigen Verschiedenheit beider Medien ¹⁹ begründet. Dabei ist namentlich der Mangel an Sendefrequenzen und die ungleich größere Aussage- und Beeinflussungskraft der elektronischen Massenmedien signifikant.

2. Problemstellung

Nachfolgend sollen anhand Art. 5 GG und dessen Konkretisierung und Aktualisierung durch Bundes- und Landesgesetzgeber sowie Rechtsprechung die Recht- und Zweckmäßigkeit einer redaktionellen Mitbestimmung untersucht werden. Es sind dabei soziologische ²⁰

¹⁶ Hoffmann-Riem, Redaktionsstatute im Rundfunk, S. 28.

¹⁷ Hoffmann-Riem, ebda.

¹⁸ Vgl. aber §§ 38 ff GVRs.

¹⁹ Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 51; Berg, aaO, N. 52 f.

²⁰ Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten S. 58; Hoffmann-Riem, aaO, S. 30 ff, 91 ff; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973) S. 145.

als auch rechts- und gesellschaftspolitische²¹ Erwägungen nur bedingt einzubeziehen. Dabei soll eine Aufspaltung der Problematik in die Frage, ob Art. 5 GG eine Beteiligung der Redakteure gebietet - es besteht hier die Gefahr einer verfassungsrechtlichen Überinterpretation - und ob eine redaktionelle Mitwirkung oder Mitbestimmung gegen Art. 5 GG verstößt, wegen der Interdependenz und partiellen Überschneidung und Untrennbarkeit beider Aspekte nicht erfolgen²².

Im Rahmen der Rechts- und Zweckmäßigkeitprüfung sind insbesondere jene Auswirkungen zu berücksichtigen, die eine Mitbestimmung der Redakteure für den einzelnen Programmitarbeiter sowie für das optimale Funktionieren des "parlamentarischen", spezifischen Rundfunksystems und die Erfüllung der Programmaufgabe und deren Bedeutung für den demokratischen, politischen Willens- und Urteilsbildungsprozeß hat. So wird u.a. als Motivation für die angestrebte redaktionelle Beteiligung, Vermehrung und Intensität der journalistischen Initiative und des persönlichen Engagements geltend gemacht. Außerdem wird nach vermehrter Entscheidungstransparenz und intellektueller Unabhängigkeit getrachtet, die sich auf den "geistigen", kreativen Arbeitsbeitrag der Programmitarbeiter positiv auswirken soll²³. Durch solcherart erhöhte Leistungsbereitschaft der Programmgestaltenden, verbesserte Kommunikation und vermehrtes Zusammenwirken zwischen Redakteuren und Anstaltsleitung wird geringere Konflikthäufigkeit, weniger psychischer Druck, dafür mehr "kognitive Balance"²⁴ und somit insgesamt eine Optimierung der Einzelleistungen der Redakteure und des Gesamtprogramms angestrebt.

Über diese für den einzelnen Programmitarbeiter mehr individuelle Bedeutung einer redaktionellen Beteiligung hinaus, müssen die Auswirkungen einer Mitwirkung auf die Erfüllung der Aufgabe des Rundfunks und auf dessen Funktion innerhalb des demokratischen Willensbildungsvorganges in die anzustellenden Erwägungen miteinbezogen werden. Namentlich ist zu untersuchen, ob durch die

21 Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 65; Hoffmann-Riem, aaO, S. 26.

22 Vgl. aber Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 59 ff, 66 ff.

23 Hoffmann-Riem, aaO, S. 148 ff.

24 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 31 ff.

Mitbestimmung der Programmmitarbeiter nicht gegen wesentliche rundfunkspezifische Grundsätze wie die der Intendantenverantwortlichkeit und -entscheidungsgewalt sowie der Ausgewogenheit des Programms verstoßen wird und somit die verfassungskonforme Wahrnehmung der Rundfunkaufgabe schlechthin in Frage gestellt ist.

Für eine optimale, rechtmäßige Erfüllung des Programmauftrags, der inhaltliche Ausgewogenheit des Programms, Sachlichkeit und Toleranz gebietet, ist auch Voraussetzung, daß die Konstituierung einer Partikular - (Redakteurs-) Vertretung nicht personalvertretungsrechtliche Grundsätze tangiert.

Es gilt überdies zu beachten, daß eine redaktionelle Beteiligung der Programmmitarbeiter in weit größerem Maße als bislang auch in demselben Umfang eine Teilnahme der Redakteure an der für den demokratischen Prozeß konstituierenden Funktion des Rundfunks, an dessen Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsaufgabe zur Folge haben wird. Denn es sind auch derzeit schon die Redakteure, die die faktische Gestaltung der Programmaufgabe in den Händen halten und somit dementsprechend an der Erfüllung des Rundfunkauftrags partizipieren. Aufgrund der Mannigfaltigkeit und Detailverschiedenheit der in den Rundfunkanstalten oder sonst modellartig vertretenen singulären Mitbestimmungs- und Mitwirkungsvorstellungen und derzeit schon verbindlichen Regelungen soll Gegenstand der Arbeit weniger eine minutiöse Einzelinterpretation und -analyse aller Modelle sein. Vielmehr sollen die in der Mehrzahl der Vorschläge und geltenden Regeln wiederkehrenden Hauptforderungen und deren wesentliche - für ihre Rechtmäßigkeit ausschließlich relevanten - Inhalte untersucht werden. Der Schwerpunkt wird dabei auf den bereits in den Anstalten z.B. in Form von Dienstvereinbarungen, Dienst-Anweisungen, "Programmanweisungen" geltenden Regelungen liegen. Als wesentliche, auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfende Mitbestimmungspunkte sind darin z.T. das Recht auf die sog. Überzeugungsfreiheit, auf Einbeziehung der Redakteure bei Eingriffen in die von ihnen gefertigten Programmbeiträge sowie

auf Beteiligung bei personellen, redaktionsorganisatorischen und programmstrukturellen Maßnahmen der Anstaltsleitung enthalten.

Dabei werden die rundfunk- und pressegesetzlichen, personalvertretungsrechtlichen sowie die verfassungsrechtlichen Vorgegebenheiten Prüfungsmaßstab sein.

ERSTER TEIL

RUNDFUNKRECHTLICHE RECHTMÄSSIGKEIT

A. Organisatorische Entwicklung des Rundfunks als (Mit-) Ursache für die derzeitige Organisationsform der Rundfunkanstalten

Bevor die heutige Organisationsform der Bundes- und Landesrundfunkveranstalter im Rahmen der einschlägigen Rechtsgrundlagen dargestellt wird, sind anhand der organisatorischen Entwicklung des Rundfunks die Gründe für seine derzeitige Struktur aufzuzeigen. Die organisationsgeschichtliche Darstellung beschränkt sich somit im wesentlichen auf solche Fakten und Umstände, die für die derzeitige Rundfunkorganisation mitbestimmend waren.

1. Der staatliche Einfluß auf den Rundfunk in der Weimarer Republik

Die Ausstrahlung der ersten regelmäßigen Rundfunksendungen in Deutschland begann am 29. Oktober 1923 durch die "Berliner Radiostunde AG" ¹. Ab März 1924 erfolgte die Gründung weiterer insgesamt 8 regionaler Rundfunksender, alle - ausgenommen der bayerischen Rundfunkgesellschaft und der überregionalen Deutschen Welle - in Form von Aktiengesellschaften. Diese wurden mit Ausnahme des bayerischen Senders zu 51 % von der Reichsrundfunkgesellschaft, der Dachorganisation des deutschen Rundfunks, bei der die Deutsche Reichspost die Mehrheit besaß, übernommen ². Auf den bayerischen Sender hatte die Deutsche Reichspost insoweit Einfluß, als sie zusammen mit der bayerischen Regierung die Kapitalmehrheit hielt.

¹ BVerfGE 12, 205 (208); Zum Beginn des Rundfunks: Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, S. 19 ff. Publizistik-Lexikon, S. 37; Lerg, Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland, S. 24 ff.

² Bausen, Der Rundfunk im politischen Kräftespiel, S. 58 ff.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument der Politik, S. 47 ff.

Bei den nunmehr 10 privatrechtlichen Rundfunkgesellschaften handelt es sich um reine Programmgesellschaften, da für die technischen Sendeanlagen sowie die Verwaltungs- und fiskalischen Maßnahmen allein die Deutsche Reichspost zuständig war³. Diese erteilte auch die Betriebsgenehmigungen für die einzelnen Programmgesellschaften, die mit besonderen Kautelen verbunden waren, die die Gesellschaften weitgehend in der freien Programmgestaltung einschränkten: Nach den "Richtlinien für den Nachrichten- und Vortragsdienst" durften die Programmgesellschaften als überregionale, politische Nachrichten nur solche senden, die ihnen von einer "Nachrichtenstelle", bei der das Reichsinnenministerium die Kapitalmehrheit besaß, überlassen wurden. Insbesondere waren sie verpflichtet, die vom Reichsinnenministerium und den Landesregierungen als für besonders wichtig erachteten "Auflagenachrichten" und "Auflagevorträge" ohne Änderung auszustrahlen.

Zur Überwachung der Einhaltung dieser Richtlinien wurden bei den Sendern vom Reich und den Ländern gebildete "Überwachungsausschüsse" installiert. Diese hatten personelle und unmittelbar programmspezifische Zuständigkeiten: Der programmverantwortliche Direktor wurde durch den Ausschuß berufen und entlassen; bezüglich programmpolitischer Fragen hatten die Entscheidungen des Ausschusses Suspensiveffekt.

Aber auch auf die nichtpolitischen Programmbeiträge wurde durch Kulturbeiräte, die hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Funktion mit den Überwachungsausschüssen vergleichbar waren, staatlicher, zensurähnlicher Einfluß ausgeübt⁴.

Ab Juni 1926 wurde seitens des Reichspostministeriums als Reichsrundfunkkommissar Hans Bredow eingesetzt. Seine Aufgabe war es, den Rundfunk von parteipolitischen Einflüssen freizuhalten⁵.

Eine Veränderung der rundfunkpolitischen Situation bahnte sich dadurch an, daß 1932 unter der Regierung von Papen die restlichen, sich noch in Privatbesitz befindlichen Kapitalanteile der Pro-

3 BVerfGE 12, 205 (236); Klinge, Die Organisation des Rundfunks als Rechtsproblem, S. 18.

4 Löffler, Presserecht II, S. 481; zu allem BVerfGE 12, 205 (232 f); Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 136 ff.

5 Berendes, aaO, S. 139, mit weiteren Nachweisen; Publizistik-Lexikon, S. 38; Lerg, aaO, S. 302 ff.

grammgesellschaften, in Staatsbesitz übergangen⁶. Von nun an wurde der Rundfunk aufgrund der "Leitsätze zur Neuregelung des Rundfunks"⁷ offiziell⁸ für parteipolitische Ansprachen benutzt. Die Überwachungsausschüsse und Kulturberräte wurden zugunsten von Staatskommissaren bzw. neu errichteter staatlicher Programmbeiräte aufgelöst. Der Einfluß des Staates wuchs⁹.

2. Der Rundfunk unter nationalsozialistischem Einfluß

Ab 1933 wurde der Rundfunk, der zu diesem Zeitpunkt bereits ca. 5 Millionen Teilnehmer hatte, zum totalen Instrument für die Parteipropaganda¹⁰. Mit der "Verordnung über die Aufgaben des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda" vom 30. Juni 1933¹¹ fiel annähernd das gesamte Rundfunkwesen kompetenzmäßig an das Propagandaministerium¹². Allein die technische Verwaltung verblieb in der Zuständigkeit des Reichspostministeriums, jedoch mit der Einschränkung, daß das Propagandaministerium "soweit zu beteiligen war, als es die Durchführung seiner eigenen Aufgaben notwendig machte". Die regionalen Sender wurden in Reichssender umgewandelt. Die bisherigen Staats- und Rundfunkkommissare sowie die Programmbeiräte wurden zugunsten eines einzigen Reichsrundfunkkommissars, der das Propagandaministerium vertrat, wieder aufgelöst. Das gesamte leitende Personal der Reichssender wurde gleichgeschaltet¹³ oder entlassen. Es erfolgte die Gründung der Reichsrundfunkkammer¹⁴. Es wurden offizielle "Rundfunk-Gemeinschaftsempfänge des deutschen Volkes" für wichtige Reden befohlen¹⁵. Der zwischenzeitlich auf-

6 Berendes, aaO, S. 139 f; Leibholz, aaO, S.20; BVerfGE 12,205 (209).

7 Pohle, aaO, S. 124 f; BVerfGE 12, 205 (209).

8 Zuvor galt gemäß Nr. 1 der "Richtlinien": "Der Rundfunk dient keiner Partei. Sein gesamter Nachrichten- und Vortragsdienst ist daher streng überparteilich zu gestalten". Inwieweit schon zuvor parteipolitischer Einfluß geltend gemacht wurde, vgl. Bausch, aaO, S. 144 ff; Publizistik-Lexikon, S. 38; Wilkens, die Aufsicht über den Rundfunk, S. 44; BVerfGE 12, 205 (232); Berendes, aaO, S. 138; Haensel, DVBl 1957, 449.

9 Berendes, aaO, S. 139.

10 BVerfGE 12, 205 (210); Berendes, aaO, S. 141.

11 RGBI I S. 449.

12 BVerfGE 12, 205 (210); Berendes, aaO, S. 141.

13 Publizistik-Lexikon, S. 38.

14 Auflösung dieser am 28. Oktober 1939.

15 Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1971/1972, Hans-Bredow-Institut, Hamburg 1971, A 13.

kommenden Entwicklung des Fernsehens wurde dadurch Rechnung getragen, daß die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Fernsehens gemeinsam auf den Reichsminister der Luftfahrt und den Propagandaminister überging ¹⁶. Zu dieser Zeit betrug die Zahl der Rundfunkteilnehmer bereits über 8 Millionen. Im März 1937 wurde die Stelle eines Reichsintendanten für den gesamten deutschen Rundfunk geschaffen, wobei dieser zugleich oberster Chef der Reichsrundfunkgesellschaft war ¹⁷. Als weitere den Rundfunk im gesamten beschränkende Maßnahmen folgten ein Verbot des Abhörens ausländischer Sender und die Schaffung eines Einheitsprogrammes ¹⁸. Während dieser Zeit beschränkte sich die Funktion des Rundfunks immer mehr darauf, ausschließlich Führungs- und Propagandainstrument der nationalsozialistischen Herrscher zu sein ¹⁹. Die organisatorischen Voraussetzungen dafür waren mittlerweile gegeben.

3. Der Rundfunk nach 1945

Der Neubeginn ²⁰ des Rundfunks erfolgte nach Beendigung des Krieges durch die Sender der einzelnen Militärregierungen, da eine deutsche Sendetätigkeit durch Art. IX der Erklärung der Alliierten untersagt war ²¹. Jeweils in der amerikanischen, britischen und französischen Zone entstanden von den Besatzungsmächten betriebene Rundfunksender. Anfang 1948 verlor der bis dahin unter britischer Besatzungshoheit arbeitende Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR) als erster deutscher Rundfunksender den Besatzungsstatus und wurde von nun an, entsprechend der Britischen Militärregierungsverordnung Nr. 118 - nach dem Vorbild der BBC - als Anstalt des öffentlichen Rechts betrieben ²². Die neu gegründete öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt war verpflichtet, ihre Programmaufgabe unabhängig vom Einfluß des

16 Ebda.

17 Ebda. A 14.

18 Ebda.

19 BVerfGE 12, 205 (210); zu allem: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, A 9 ff.

20 Zu allem: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, A 15 ff; Berendes, aaO, S. 141 f.

21 Vgl. Schuster, APF, 1949, 320.

22 Rudolf, Besonderes VerwR, S. 641; Reich, RuF, 1963, 376 ff.

Staates und parteipolitischen Richtungen wahrzunehmen²³. Trotz dieser organisatorischen Eigenständigkeit bestand noch bis Ende 1948 der Einfluß der britischen Besatzungsmacht auf den NWDR in der Weise fort, daß dessen Leitung einem Briten unterlag. Anfang 1956 wurde der NWDR in den NDR und den WDR²⁴ aufgespalten.

Inzwischen und auch im nachfolgenden Zeitraum wurden mit Genehmigung der jeweiligen Besatzungsbehörden die Rundfunkgesetze der einzelnen Länder ratifiziert, die zum Großteil heute noch die Rechtsgrundlage für den Betrieb der Rundfunkanstalten darstellen²⁵. Im Bereich der amerikanischen Besatzungszone entwickelte sich der Rundfunk in dezentralisierter Form. 1948/49 entstanden die Sender Radio München (BR), Stuttgart (SDR), Bremen (RB) und Frankfurt (HR). In der französischen Zone wurde als einheitlicher Sender der Südwestfunk (SWF) in Baden-Baden errichtet. In Berlin wurde neben dem amerikanischen Besatzungssender Rias Berlin 1954 der Sender Freies Berlin (SFB) errichtet. Der Saarländische Rundfunk (SR) entstand 1956²⁶. Durch Bundesgesetz vom 29. November 1960 wurden die beiden Bundesrundfunkanstalten (DW, DLF) errichtet.

Fernsehsendungen werden seit Ende 1952 regelmäßig ausgestrahlt. Das "Erste Programm" wird von allen in der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD)²⁷ vertretenen Rundfunksendern getragen. Ab Mitte 1961 kam das von allen Bundesländern gemeinsam errichtete Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) hinzu.

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich zur organisationsgeschichtlichen Entwicklung des Rundfunks sagen, daß in der Weimarer Republik der

23 BVerfGE 12, 205 (210); vgl. das Schreiben des stellvertretenden Militärgouverneurs der amerikanischen Besatzungszone, abgedruckt bei Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 19.

24 BVerfGE 12, 205 (211).

25 Rundfunkgesetz abgedruckt bei Lehr/Berg, Rundfunk und Presse, S. 45 ff.

26 BVerfGE 12, 205 (211); Rudolf, aaO, S. 641 f; Publizistik-Lexikon, S. 39.

27 Vgl. BVerfGE 12, 205 (212); Löffler, aaO, S. 483.

Rundfunk, trotz demokratischer Staatsform und privatrechtlicher Organisation, namentlich 1932 unter erheblichem Staatseinfluß stand. Unter nationalsozialistischer Diktatur kulminierte der staatliche Einfluß und degradierte den Rundfunk zum ausschließlichen Propaganda- und Führungsinstrument. Die Reaktion darauf war 1945 die totale Entstaatlichung des gesamten Rundfunkwesens²⁸. Inwieweit diese Konzeption der Besatzungsmächte noch heute Gültigkeit hat, soll anhand der nachfolgend aufzuzeigenden derzeitigen Rundfunkorganisation beantwortet werden.

B. Derzeitige Organisation des Rundfunks und deren Bedeutung für die redaktionelle Mitbestimmung

1. Allgemeine Organisationsgrundsätze

1. Staatsfreier Rundfunk

Die schon von den Besatzungsmächten nach dem 2. Weltkrieg wegen der bis dahin unmittelbaren staatlichen Einflußnahme auf den Rundfunk gezogene Konsequenz, nunmehr die Rundfunkorganisation in weitgehend staats- und parteipolitisch unabhängiger Form zu verwirklichen²⁹, wurde auch vom Bundesverfassungsgericht, als den Erfordernissen des Art. 5 GG entsprechend³⁰, für zutreffend und notwendig anerkannt³¹.

Danach darf der Rundfunk als modernes Instrument der Meinungsbildung nicht dem Staat oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden, sondern muß unabhängig, jeglichem einseitigen Einfluß entzogen sein³². Diese Forderung nach Unabhängigkeit und Abkehr von Staats-³³ und (Partei-) Interessenrundfunk gilt auch für die den Rundfunkauftrag erfüllenden Rundfunkbediensteten, namentlich die die Programmaufgabe wahrnehmenden Programm-

28 Berendes, aaO, S. 142.

29 Gebel, Grundrechtssubjektivität selbständiger Anstalten, S. 108; Löffler, aaO, S. 481.

30 Vgl. S. 130 ff.

31 BVerfGE 31, 314 (327).

32 BVerfGE 12, 205 (262 f); 31, 314 (322) vgl. § 3 Satz 3 Satzung SFB; § 2 II 3 Satzung SR.

33 Zum Begriff des Staatsrundfunks, Herrmann, AöR 90, 296; vgl. S. 34.

mitarbeiter und wird von diesen in der Mitbestimmungsdiskussion auch geltend gemacht ³⁴.

2. Terminologische Widersprüchlichkeiten

Eine gewisse terminologische Widersprüchlichkeit ergibt sich jedoch daraus, daß das Bundesverfassungsgericht, trotz der von ihm ausdrücklich proklamierten Staatsfreiheit ³⁵, vom Rundfunk als Träger öffentlicher Verwaltung ³⁶ oder als einer Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Bereiches ³⁷ spricht, die zu einer "staatlichen" werde, wenn sich der Staat mit ihr in irgendeiner Weise befasse ³⁸.

Daran anschließend verstehen auch andere Gerichte und Stimmen in der Literatur teilweise die Erfüllung der Rundfunkaufgabe als Verwaltungstätigkeit ³⁹, den Rundfunk als "Sachwalter staatlicher Aufgaben" ⁴⁰, die nicht dem gesellschaftlich-privaten Bereich zuzurechnen seien. Auch wird zum Teil diesbezüglich von einer staatsfreien, öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit ⁴¹ der Rundfunkanstalten gesprochen oder vom Rundfunk als mittelbarer Staatsverwaltung ⁴² bzw. genuinen Hoheitsträger ⁴³.

Schon im Minderheitsvotum zum Mehrwertsteuerurteil ⁴⁴ wird klargestellt, daß die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes im Fernsehurteil, die Rundfunkaufgabe werde zu einer "staatlichen", wenn der Staat sich Ihrer annehme, (konkulent) voraussetzen, daß ein Befassen des Staates mit der Rundfunkaufgabe und somit auch die Qualifizierung dieser zu einer staatlichen nur dann zulässig ist, wenn und soweit dem Staat eine diesbezügliche

34 Vgl. S. 25, 32.

35 BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (329).

36 BVerfGE 7, 99 (104); 14, 121 (129); 12, 205 (244); 31, 314 (329).

37 BVerfGE 31, 314 (329).

38 BVerfGE 12, 205 (243); 31, 314 (341).

39 BVerwGE 22, 299 (320); VGH München, DVBl 1967, 332 f.; Herrmann, aaO, S. 313; Ipsen, Die Rundfunkgebühr, S. 41.

40 V. Olshausen, Zur Anwendbarkeit von Grundrechten, S. 150.

41 Vgl. dazu Leibholz, Grenzen der staatlichen Rechtsaufsicht, S. 371; auch Gebel, aaO, S. 108, 110.

42 Grund DVBl 1969, 482; Schmitz DöV 1969, 700; vgl. aber Scholz JuS 1974, 301; vgl. Bethge, UFITA Bd. 58 (1969), S. 122.

43 H. Krüger, Der Rundfunk im Verfassungsgefüge, S. 49 f.

44 BVerfGE 31, 314 (341).

Kompetenz zusteht. Ohne eine solche verfassungsrechtliche Zuständigkeitszuweisung zur Veranstaltung des Rundfunks bleibt die Rundfunkaufgabenwahrnehmung auch in der Hand öffentlich-rechtlicher Anstalten eine nicht-staatliche Angelegenheit ⁴⁵.

Was den Begriff der (öffentlich-rechtlichen) Verwaltung angeht, so ist zwischen einer formal-organisatorischen und einer materiell-zuständigkeitsorientierten Deutung zu differenzieren ⁴⁶. Wobei lediglich die letztere das verfassungsrechtliche Gebot der Nichtstaatlichkeit des Rundfunks tangiert. Eine solche Unterscheidung ist jedoch, wie die vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Termini zeigen, nicht in jedem Fall getroffen worden ⁴⁷. Z.B. kann der Zuteilung oder Verweigerung von Sendezeiten an die politischen Parteien nicht ohne weiteres der staatlich-hoheitliche Charakter abgesprochen werden ⁴⁸.

Was die These der staatsfreien und öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit ⁴⁹ angeht, so ist sie, sofern damit die materiell-zuständigkeitsbezogene Komponente gemeint ist, schon in sich selbst widersprüchlich. Denn von einer materiell verwaltungsrechtlichen Aufgabenwahrnehmung kann nur dann gesprochen werden, wenn eine staatliche Zuständigkeit besteht, eben diese Aufgabe zu erfüllen ⁵⁰.

Eine Auseinandersetzung mit der Auffassung, daß der reine Staatsrundfunk, d.h. die Rundfunkveranstaltung als mittelbare Staatsverwaltung - vorausgesetzt, es besteht Unabhängigkeit von Parlament und Regierung - eine neutrale und freie Programmgestaltung gewährleistet ⁵¹, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erfolgen. Überdies verleihen aus den soeben dargelegten Gründen weder die öffentlich-rechtliche Organisationsform, noch die Tatsache, daß der Anstalt ein Selbstverwaltungsrecht ⁵² zugestanden

45 BVerfGE 31, 314 (340); Gebel, aaO, S. 109.

46 Scholz, aaO, S. 301; Bethge, UFITA Bd. 58 (1969), S. 126.

47 Scholz, aaO, S. 302; Bettermann, DVBl 1963, 42 f.

48 BVerfGE 7, 99 (104); 14, 121 (129); vgl. S. 131.

49 Vgl. S. 14, Anm. 41.

50 Vgl. Scholz, aaO, S. 301 f.; Gebel, aaO, S. 109.

51 Bettermann, DVBl 1963, 43; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 161; Fichtmüller, AöR 91, 347; Dagoglou, Der Private in der Verwaltung, S. 76; a.A. Nachweis bei Berendes, aaO, S. 69, Anm. 283; vgl. zur besonderen Ausnahmesituation bei der DW, Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 104 ff.

52 Vgl. S. 21 ff.

ist, dieser den Status mittelbarer Staatsverwaltung⁵³. Inso-
weit handelt es sich lediglich um formalorganisatorische Aspekte,
die für die Frage nach der staatlichen Zulässigkeit, Rundfunk-
aufgaben wahrzunehmen, ohne Bedeutung ist.

3. Öffentlich-rechtliche Anstalt

Somit sieht das Bundesverfassungsgericht in der derzeitigen
Organisationsform der Rundfunkveranstalter als öffentlich-
rechtliche Anstalt⁵⁴ auch keinen Verstoß gegen das Gebot der
Staatsfreiheit⁵⁵. Dabei unterscheidet sich jedoch die öffentlich-
rechtliche Rundfunkanstalt von dem Normaltypus der Anstalt des
öffentlichen Rechts weitgehend⁵⁶. Normalerweise handelt es
sich bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt um eine institutio-
nallisierte Organisationsform, die, "dezentralisiert", aus der
unmittelbaren Staatsverwaltung ausgegliedert, Aufgaben des
Muttergemeinwesens wahrnimmt, die von ihm auch selbst erfüllt
werden könnten. Der Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit
entsprechend, handelt es sich jedoch bei der Aufgabe, die den
Rundfunkveranstaltern obliegt, gerade nicht um eine solche, die
auch der Anstaltsträger wahrnehmen dürfte. Es liegt daher nicht,
wie bei den normalen öffentlich-rechtlichen Anstalten, nur eine
organisatorische, "formale", an Zweckmäßigkeitsgründen orien-
tierte Ausgliederung spezieller staatlicher Verwaltungsaufgaben
aus der allgemeinen Exekutive vor⁵⁷. So wird die Rundfunk-

53 Gebel, aaO, S. 113; vgl. Kull AfP 1971, 99; Bethge, UFITA,
Bd. 58 (1969), S. 122.

54 Gross, DÖV 1965, 445, der die Rundfunkanstalt als Körper-
schaft des öffentlichen Rechts ansieht; vgl. Art. 111 III ba
Verfassung, wo ausdrücklich die öffentlich-rechtliche Träger-
schaft vorgesehen ist; auch z.B. § 1 ZDF SV; Art. 1 GBR;
§ 1 NDR SV; § 1 GRB; § 8 GVR; § 1 GSFB; § 2 GSDR; § 1 SWF SV;
§ 1 GWDR; § 1 GBRA; § 1 GHR.

55 BVerfGE 12, 205 (257 f); vgl. auch den Antrag v. Mangolds im
Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rats bei den Verhand-
lungen zu Art. 5. Danach sollte der Rundfunk durch selbständige
Anstalten des öffentlichen Rechts betrieben werden, V. Mangold,
Das Bonner GG 1953, Art. 5 Anm. 5; s. Bredow, der ebenfalls für
eine öffentlich-rechtliche Anstalt votierte, s. Bredow, Neu-
regelung, S. 9 ff.

56 Wolff, VerwR II § 98 b 3; Herrmann, aaO, S. 298; Gebel, aaO,
S. 103 ff.

57 Gebel, aaO, S. 104; Wolff, aaO, § 98 I; Forsthoff, VerwR
§ 57 II 3.

anstalt z.T. auch als atypische öffentlich-rechtliche Anstalt, Sondertypus, "eigenartiges Gebilde" bezeichnet ⁵⁸.

Mithin bedarf es bei der Überprüfung der Zulässigkeit der redaktionellen Mitbestimmung anhand der besonderen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt einer Heranziehung der allgemeinen anstaltsrechtlichen Grundsätze auch nur in eingeschränktem Maße.

4. Staatsaufsicht

Was den möglicherweise bestehenden Einfluß des Staates durch das Rechtsinstitut der Aufsicht auf den Rundfunk betrifft und somit auch die Frage, ob sich gleichsam als Gegengewicht dazu eine Mitbestimmung der Redakteure rechtfertigen läßt, bedarf es zuvor der Darstellung der verschiedenen staatlichen Aufsichtsmöglichkeiten bei einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Von der Staatsaufsicht in Form der Fach- oder Rechtsaufsicht bzw. der Sonderform der Finanzkontrolle ⁵⁹ ist die Selbstaufsicht durch die Anstaltsgremien zu unterscheiden ⁶⁰.

a) Fachaufsicht

Eine Fachaufsicht, wie sie normalerweise bei den Anstalten des öffentlichen Rechts besteht ⁶¹, gibt es bei den Rundfunkanstalten nicht ⁶². Die Existenz einer solchen würde bedeuten, daß der Staat als Aufsichtsbehörde den Rundfunkanstalten Weisungen aufgrund von Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten geben und somit letztlich dieser den Inhalt des Programms und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung der Anstalten bestimmen könnte. Das würde dem Gebot der Staatsfreiheit widersprechen. Vielmehr wird die Aufgabe einer Zweckmäßigkeitskontrolle von den anstaltsinternen Gremien wahrgenommen ⁶³. Insoweit geht mithin die Mitbestimmungsforderung der Redakteure ins Leere.

58 Forsthoff, § 25 II 3, S. 435 Anm. 4; Jecht, Die öffentliche Anstalt, S. 103.

59 Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, S. 176 f; Herrmann, aaO, S. 311, Anm. 135; Wufka, aaO, S. 125.

60 Ipsen, aaO, S. 51; Herrmann, aaO, S. 310; Leibholz, aaO, S. 38 f.

61 Jecht, aaO, S. 86; Herrmann, aaO, S. 306.

62 Fuhr, aaO, S. 179; Herrmann, aaO, S. 306 ff; Wufka, aaO, S. 129; vgl. § 21 GBRA.

63 Herrmann, aaO, S. 307; Fuhr, aaO, S. 180.

b) Rechtsaufsicht

Nicht unzulässig ist jedoch eine Rechtsaufsicht des Staates über die Rundfunkanstalt. Das ergibt sich zum Teil aus einer ausdrücklichen Normierung in den Rundfunkgesetzen⁶⁴. Auch soweit eine besondere rundfunkgesetzliche Regelung fehlt, ist eine staatliche Rechtsaufsicht zulässig⁶⁵ und notwendig⁶⁶. Sie unterliegt jedoch der Beschränkung, daß kein Eingriff in die Programmfreiheit erfolgen darf⁶⁷. Anderenfalls könnte der Staat unmittelbar auf das Programm Einfluß nehmen. So erkannte auch das Bundesverfassungsgericht⁶⁸, daß eine "beschränkte staatliche Rechtsaufsicht" zulässig sei.

Die Frage, ob sich aus der Zulässigkeit der allgemeinen staatlichen Rechtsaufsicht die Berechtigung für eine Mitbestimmung der Redakteure ergibt, muß verneint werden. Greift die Staatsaufsicht wegen eines Rechtsverstosses der Anstalt ein, ist dieses gerechtfertigt und rechtsstaatlich geboten und bietet somit keinen Ansatzpunkt für ein intervenieren durch die Redakteure. Gegenüber einer Staatsaufsicht, die über die zulässige Rechtmäßigkeitskontrolle hinaus die freie und unabhängige Programmgestaltung durch die Rundfunkanstalten tangiert, kann einer Redakteursvertretung keine Gegengewichts- bzw. Abwehrbedeutung zugewiesen werden. Insoweit mangelt es bereits am rechtlichen und tatsächlichen Vermögen eines Redakteursorgans, eine diesbezügliche Aufgabe wahrzunehmen. Bei einem Eingriff in die Programmfreiheit von außerhalb der Rundfunkanstalt ist rundfunkgesetzlich allein die Anstalt als solche, vertreten durch ihr Exekutivorgan⁶⁹, dem Intendanten, berechtigt und verpflichtet, das für solche Fälle zustehende Verteidigungsmittel in Form des Gerichtsschutzes wahrzunehmen⁷⁰. Im übrigen ist

64 § 22 NDR SV; § 34 GVRG; § 24 GWDR; § 19 SWF SV; § 25 ZDF SV; §§ 21, 22 GBRA; Wufka, aaO, S. 107; Jank, DVBl 1963, 45 f.

65 Wolff, aaO, § 98 I b 3; § 77 II b 3; Herrmann, aaO, S. 311; Wufka, aaO, S. 127 f; a.A. Jank DVBl 1963, 45 f.

66 Klinge, aaO, S. 88 f mit weiterem Nachweis; vgl. aber § 1 GHR.

67 Leibholz, aaO, S. 34 ff; Bericht der Bundesregierung, S. 47; Herrmann, aaO, S. 309; Wilkens, Die Aufsicht über den Rundfunk, 104 ff; Klinge, aaO, S. 87; vgl. § 24 III GWDR; aber auch Fuhr, aaO, S. 180.

68 BVerfGE 12, 205 (261).

69 Bethge, UFITA, Bd. 58 (1970), S. 121.

70 Vgl. z.B. § 20 II ZDF SV.

die erstrebte redaktionelle Mitwirkung primär anstaltsintern⁷¹ in der Weise orientiert, daß eine, im Hinblick auf die Erfordernisse der Programmfreiheit unzureichende oder mißbräuchliche Kompetenzhandhabung durch die Anstaltsorgane, unterbunden werden soll. Die von den Redakteuren intendierten Zuständigkeiten - ausgenommen jene, die Öffentlichkeit über anstaltsinterne Angelegenheiten zu informieren⁷² - sind ausschließlich anstaltsintern ausgerichtet und somit ohne unmittelbare⁷³ Außenwirkung. Dieser bedürfte es jedoch, um einer anstaltsexternen Einflußnahme aufsichtsrechtlicher⁷⁴ des Staates durch eine Redakteursvertretung entgegenzuwirken.

Die Frage, ob eine redaktionelle Mitwirkung im Hinblick auf anstaltsexterne, staatliche Aufsichtsmaßnahmen dennoch eine gewisse Berechtigung hat, weil möglicherweise die Zusammensetzung der Rundfunkgremien und die Bindung des Intendanten an diese⁷⁴ die Rundfunkorgane für eine Abwehrfunktion gegenüber staatlichen Eingriffen⁷⁵ erscheinen lassen, soll erst bei einer diesbezüglichen Analyse der Gremien beantwortet werden.

Somit hat die Gefahr des Staatseinflusses durch die Rechtsaufsicht - auch wegen der Seltenheit eines diesbezüglichen staatlichen Eingriffs und der somit geringen praktischen Bedeutung - für sich allein genommen keinen Argumentationswert für die Frage der Redakteursmitbestimmung.

c) Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle⁷⁵ stellt ungeachtet des Streites um ihren Rechtscharakter⁷⁶ eine Sonderform der staatlichen Aufsicht dar⁷⁷.

⁷¹ Hoffmann-Riem, Redaktionsstatute im Rundfunk, S. 45.

⁷² Vgl. S. 95 ff.

⁷³ Daß sich die Redakteursmitwirkung mittelbar über die Verbesserung des Programms auch auf die Außenbeziehung zu den Rezipienten auswirkt, soll insoweit ohne Bedeutung sein.

⁷⁴ Vgl. S. 31 ff.

⁷⁵ Art. 13 III 3 GBR; § 19 GHR; § 18 III SWF SV i.V.m. Art. 42 SWF Satzung; § 13 II SFB Satzung; § 22 III GWDR; § 19 VI NDR SV; § 30 GVRS; § 16 III GBRA; Wufka, aaO, S. 125; Jank DVBl 1963, 46.

⁷⁶ Wufka, ebda; Maunz in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 114 Rdnr. 12.

⁷⁷ Fuhr, aaO, S. 176 f; Maunz, aaO, Rdnr. 1; a.A. Wufka, aaO, S. 126.

Somit darf auch diese nicht in die Freiheit der Programmgestaltung eingreifen. Namentlich können die Rechnungshöfe einzelne Programmbeiträge nicht von ökonomischen und haushaltsrechtlichen Erwägungen abhängig machen, da das eine unzulässige Zweckmäßigkeitskontrolle darstellen würde ⁷⁸.

Die Gefahr, daß die Freiheit der Programmgestaltung durch die Finanzkontrolle tangiert wird und der Argumentationswert für die daraus möglicherweise zu rechtfertigende Mitbestimmung der Redakteure ist jedoch gering. Die Tatsache, daß die Mitglieder der Rechnungshöfe richterliche Unabhängigkeit besitzen ⁷⁹, für sie das Gebot der Inkomptabilität besteht ⁸⁰ und sie nur einer eingeschränkten Weisungsbefugnis unterliegen ⁸¹, bietet Garantie dafür, daß die jeweilige Bundes- oder Landesregierung nicht über die Finanzkontrolle wesentlichen Einfluß auf Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten nehmen können. Die dennoch über die Ernennung ⁸² der Mitglieder der Finanzhöfe und über sonstige personelle Dispositionen ⁸³ bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten der Exekutive verlieren dadurch an Bedeutung, daß der jeweilige Rechnungshof rechtlich "machtlos" ⁸⁴ ist. Er besitzt keine Handhabe, seinen Erkenntnissen und Feststellungen, über den Wert einer gutachterlichen Äußerung ⁸⁵ oder dem der "moralischen Autorität" ⁸⁶ hinaus, Ausdruck und Effizienz zu verleihen ⁸⁷.

Da somit keine Möglichkeit besteht, mittels der Finanzkontrolle das Programm der Rundfunkanstalten zu beeinflussen, ist die Finanzprüfung ohne Bedeutung für eine redaktionelle Mitbestimmung.

78 Fuhr, aaO, S. 177; Maunz, aaO, Rdnr. 16.

79 Art. 114 II GG; § 11 BRHG; §§ 118, 121 RHO i.V.m. §§ 2, 3 BRHG; § 6 LVO über Errichtung Rechnungshof Rhl. Pfl.

80 § 12 BRHG.

81 § 126 RHO; § 11 III BRHG; Maunz, aaO, Rdnr. 21.

82 §§ 119 RHO, 2,3 BRHG; § 8 LVO über Errichtung Rechnungshof Rhl. Pfl.

83 § 11 III BRHG; § 46 DRIG.

84 Bank, DÖV 1962, 528.

85 Fuhr, aaO, S. 178.

86 Wufka, aaO, S. 125 Anm. 773.

87 Vgl. § 4 LVO über Errichtung Rechnungshof Rhl. Pfl.

5. Selbstverwaltung

Ebenfalls keine Aussage für die Begründetheit der redaktionellen Mitbestimmung läßt sich aus dem für alle ⁸⁸ Rundfunkanstalten geltenden Selbstverwaltungsrecht - d.h. die eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst wahrnehmen zu dürfen ⁸⁹ - herleiten. Die Selbstverwaltung des Rundfunks, wobei den Kern der Selbstverwaltungsaufgabe die verbindliche Programmgestaltung und -verantwortlichkeit darstellt ⁹⁰, ist eine notwendige Konkretisierung des Prinzips der Staatsfreiheit ⁹¹. Durch sie soll die Eigenverantwortlichkeit und Unabhängigkeit des Anstalts-trägers in Bezug auf die Programmgestaltung gegenüber staatlicher Einflußnahme gewahrt bleiben. Da die oben als zulässig erkannte staatliche Rechtsaufsicht gleichsam das Korrelat zum Selbstverwaltungsrecht des Rundfunks ⁹² darstellt, muß aus ähnlichen Gründen, wie sie für die Frage der Staatsaufsicht gelten, eine Berechtigung der Redakteursmitbestimmung abgelehnt werden. Auch insoweit mangelt es an der Zuständigkeit der Redakteure. Die Durchführung der den Rundfunkanstalten zugestandenen Selbstverwaltungs- (Programm-) Aufgabe kann lediglich in rundfunkverfassungsrechtlich relevanter Form, d.h. eigen- und letztverantwortlich nur von den rundfunkgesetzlich dazu berufenen Organen, wahrgenommen werden. Eine Selbstverwaltungslegitimation anderer anstaltsinterner Gruppen, wie z.B. der Redakteure oder einzelner Amtswalter, besteht nicht. Zwar sind es die Redakteure, die die einzelnen Programmbelträge herstellen und somit auch zur Verwirklichung der Selbstverwaltungs- (Programm-) Aufgabe faktisch beitragen ⁹³. Durch diese rein tatsächliche Komponente erlangen sie jedoch keine rundfunkrechtliche, pluralistisch legitimierte ⁹⁴ Qualifikation, Selbstverwaltungsaufgaben eigenständig wahrzunehmen. Das kann ausschließlich mittels der rundfunkrechtlich vorgegebenen Legi-

88 Art. 1 GBR; § 1 GRB; § 11 GHR; § 1 WDR SV; § 11 GSVR; § 1 GSFB; §§ 2, 3 11 GSDR; § 1 SWF SV; § 1 GWDR; § 1 ZDF SV; §§ 1, 5 GBRA.

89 Gebel, aaO, S. 105; Klinge, aaO, S. 85 f; Fuhr, aaO, S. 44; Ipsen, aaO, S. 30 f.

90 Klinge, aaO, S. 86.

91 Fuhr, aaO, S. 44; Klinge, aaO, S. 86.

92 Vgl. Ipsen, aaO, S. 31; Leibholz, aaO, S. 34.

93 Berendes, aaO, S. 64.

94 Vgl. S. 32.

timationskette geschehen. Danach können nur die Rundfunkorgane "Träger" von Selbstverwaltungsaufgaben sein und daraus Kompetenzen für eine optimale Erfüllung der Programmaufgabe ableiten. Lediglich die bloße Mitgliedschaft in einem Selbstverwaltungskörper berechtigt dazu nicht.

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, daß sich aus der Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt, in ihrer besonderen Ausgestaltung für den Rundfunk, insbesondere was die Staatsaufsicht und das Selbstverwaltungsrecht angeht, keine Erfordernis für eine Mitbestimmung der Redakteure herleiten läßt.

II. Rechtsstellung des Intendanten und ihre Bedeutung für die Redakteursmitbestimmung

1. Prinzip der Intendantenverantwortlichkeit und der Alleinentscheidungsbefugnis

In den Rundfunkgesetzen⁹⁵ ist der Intendant⁹⁶ als monokratisches⁹⁷, mit Vertretungs- und Geschäftsführungsbefugnis versehenes Rundfunk- (Exekutiv-) Organ⁹⁸ vorgesehen. Danach vertritt er die Rundfunkanstalten gerichtlich und außergerichtlich. Ihm obliegt die gesamte Geschäftsführung⁹⁹, insbesondere der Kern der Rundfunkveranstaltung¹⁰⁰, die Verantwortung¹⁰¹ für die Programmgestaltung. Das gilt auch für Programmbeiträge, die nicht von der Anstalt selbst erstellt werden¹⁰². Vertretungs- und Geschäftsführungsbefugnis bestehen jedoch nicht uneingeschränkt¹⁰³. Das gilt neben den allgemeinen

95 §§ 20, 22 ZDF SV; Art. 12 GBR; § 16 GHR; § 17 NDR SV; § 13 GRB; § 27 GVR; § 11 Satzung SFB; § 14 SWF SV; § 21 GWDR; § 13 GBRA.

96 Vgl. § 3 Satzung SDR, wo ein Organ "Intendant und Geschäftsleitung" besteht.

97 Fuhr, aaO, S. 142; Wolff, aaO, § 75 II b.

98 Michelbericht, S. 202 f; Bethge, UFITA, Bd. 58 (1970), S. 121; ders., JR 1972, 495; Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 66.

99 Zu deren Inhalt, Hoffmann-Riem, aaO, S. 44.

100 Bethge, UFITA, Bd. 58 (1970), S. 121.

101 Zur doppelten Bedeutung des Begriffs, Fuhr, aaO, S. 78.

102 Wenzel, aaO, S. 46.

103 Fuhr, aaO, S. 144, 146.

Beschränkungen, die sich aus anstaltsrechtlichen Grundsätzen hinsichtlich des Anstaltszweckes ¹⁰⁴ ergeben, auch für Maßnahmen, die die rechtlichen Grundlagen der Rundfunkanstalt, ihre landes-, bundesgesetzliche Ausgestaltung, Finanz- und Haushaltsfragen sowie die Rechtsbeziehung zwischen dem Intendanten und der Anstalt berühren ¹⁰⁵. Ebenfalls sind eine Reihe von besonderen Rechtsgeschäften zugunsten der jeweiligen Rundfunkgremien zustimmungspflichtig ¹⁰⁶. Darüberhinaus kann der Intendant im Hinblick auf die ihm obliegende Gesamtverantwortung grundsätzlich selbständig handeln.

Korrelat der Gesamtverantwortlichkeit des Intendanten (gegenüber den Rundfunkgremien ¹⁰⁷ und nach außerhalb der Anstalt ¹⁰⁸) für das Programm, von seiner Planung, Gestaltung, Veranstaltung bis zur Ausstrahlung über die Sender, ist sein Alleinentscheidungsrecht ¹⁰⁹ in Programmangelegenheiten (Programmgestaltungsbefugnis ¹¹⁰) sowie das sich daraus notwendigerweise ergebende hierarchische Prinzip innerhalb der Anstalt ¹¹¹.

Soweit die Mitbestimmungsforderung der Redakteure auf die Demontage der hierarchischen Struktur sowie auf die Kontrolle der "Intendantenmacht" in der Weise abzielt, daß dem Redakteursorgan gegenüber dem Intendanten eine verbindliche Mitentscheidungsteilnahme eingeräumt werden soll, entspricht das nicht der derzeitigen Rechtslage nach den Bundes- und Landesrundfunkgesetzen. Eine solche Funktion der Redakteure, gleichsam als Gegengewicht ¹¹² zur Anstaltsleitung, wäre rechtswidrig. Auch im Rundfunkorganisationsrecht muß - namentlich was die Programmgestaltung betrifft - der Grundsatz gelten, daß nur derjenige

104 Fuhr, aaO, S. 144.

105 Fuhr, aaO, S. 144 f.

106 Art. 12 IV, 13 I GBR; § 16 II GHR i.V.m. § 14 Satzung, § 19 NDR SV i.V.m. Art. 34 a Satzung; § 13 V, § 10 GRB; § 27 IV, § 33 GVRG; § 11 III, IV Satzung SFB; Art. 27 SWF Satzung; § 21 GWDR; § 26 Satzung; §§ 21, 20 II ZDF SV; § 13 II GERA, Art. 11 DW Satzung; § 16 DLF Satzung.

107 Z.B. Art. 5 I, 10 II GBR; Art. 6 VI Satzung BR; §§ 9 Nr. 2, 15 I Nr. 4 GHR; § 14 III NDR SV; § 6 Nr. 3, § 10 GRB; § 15 II, § 21 I Nr. 3 GVRG; §§ 7 I b, 9 V, VI Satzung SFB; §§ 5 c, d, 7 IV Satzung SDR; §§ 9 II, 11 IV GBR.

108 Vgl. S. 22 Anm. 95; Fuhr, aaO, S. 143.

109 Fuhr, aaO, S. 143 ff.

110 Dazu Wenzel, aaO, S. 9 f, 46 ff.

111 Hoffmann-Riem, aaO, S. 44, 46.

112 Vgl. Pross nach Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 54.

Entscheidungen treffen darf, der rechtlich auch die Verantwortung dafür tragen kann¹¹³. La allein der Intendant, was seine Bestellung¹¹⁴, seine Programmverantwortlichkeit¹¹⁵ und seine Kontrolle durch die Gremien¹¹⁶ angeht, unmittelbar¹¹⁷ rundfunkrechtlich, d.h. politisch, pluralistisch, gesellschaftlich¹¹⁸ legitimiert ist¹¹⁹, kann ausschließlich er letztverbindlich Programmentscheidungen treffen. Soweit er auch nur partiell von der Willensentscheidung Dritter, z.B. der Redakteure abhängig wäre, könnte er insoweit gegenüber den Rundfunkgremien nicht verantwortlich sein¹²⁰. Verbindliche Mitsprache anderer als der rundfunkrechtlich, pluralistisch legitimierten Entscheidungsträger würde gegenüber den rundfunkverfassungsrechtlichen Repräsentationsgremien in eben demselben Umfang Mit-Verantwortlichkeit bedingen. Ein besonderer Aspekt ergibt sich auch daraus, daß die Redakteure, anders als der Intendant, wenn sie nicht der Kontrolle der pluralistischen Gesellschaft - repräsentiert durch die Rundfunkgremien - unterliegen, sich auch nicht dem Risiko der Wiederwahl oder Abberufung unterziehen müssen¹²¹. Auch diesbezüglich könnten sie nicht zur Verantwortung gezogen werden. Da eine unmittelbare¹²² rundfunkrechtliche Legitimation der Redakteure gesetzlich nicht vorgesehen ist, ist somit eine Teilnahme dieser an letztverbindlichen, den Wesenskern der Rundfunkveranstaltung ausmachenden Programmentscheidungen rechtswidrig.

113 Bethge, UFITA, Bd. 58 (1970), S. 121; ders., JR 1972, 496; Hoffmann-Riem, aaO, S. 46.

114 §§ 16, 19 ZDF SV; Art. 10 II Nr. 1, 7 III Nr. 1 GBR; §§ 9 Nr. 1, 15 Nr. 1 GHR; § 14 I NDR SV; §§ 6 Nr. 1, 10 Nr. 1 GRB; §§ 15 III Nr. 2, 21 I Nr. 1 GVRG; § 7 a, Satzung SFB; § 5 a Satzung SDR; § 15 SWF SV; § 14 I, II GWDR; §§ 9 I, 11 II GBRA.

115 Vgl. S. 22 Anm. 35.

116 Vgl. S. 23 Anm. 107.

117 Vgl. S. 164 ff.

118 BVerfGE 12, 205 (201 f.).

119 Vgl. z.B. die Zusammensetzung der Gremien beim ZDF, §§ 14, 17 SV.

120 Bethge, JR 1972, 496.

121 Vgl. U. Weber, Staatsmacht und Rundfunkfreiheit, S. 57; epd-Umfrage unter den Intendanten, epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 32 v. 1. Sept. 1971, Mai, S. IV, Holzamer, S. VIII.

122 Vgl. S. 164 ff.

Soweit sich die Rechtfertigung einer redaktionellen Beteiligung darauf stützt, daß ein Gegengewicht bezüglich der Intendantenposition deswegen notwendig ist, weil der Intendant - wegen seiner Abhängigkeit von den Rundfunkgremien - nur Spiegelbild deren einseitiger Partei- und Interessenbezogenheit sei ¹²⁴, wird die Problematik bei der Darstellung der Rundfunkgremien und ihrer Aussage für die Redakteursmitbestimmung aufgegriffen ¹²⁵. Es geht nämlich in dem Zusammenhang nicht um die Stellung des Intendanten schlechthin, sondern um deren derzeit mangelnden pluralistischen Repräsentationswert.

Was sich aus dem soeben dargestellten Prinzip der Verantwortlichkeit für die Unzulässigkeit einer verbindlichen redaktionellen Beteiligung bei unmittelbaren Programmentscheidungen entnehmen läßt, muß auch für die mittelbaren Programmentscheidungen in Form von personellen Angelegenheiten der Programmitarbeiter gelten. Wie noch im einzelnen darzulegen sein wird, sind Personalentscheidungen notwendiger Annex der unmittelbaren Programmentscheidungen. Denn programmbezogene Freiräume ohne personelle Sanktionierung sind gerade im Konfliktfall nur von geringer praktischer Effizienz ¹²⁶.

2. Entsprechende Anwendung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 27. April 1959 ¹²⁷

Die Unzulässigkeit verbindlicher Mitbestimmung, insbesondere in Personalangelegenheiten, ergibt sich auch aus nachfolgender Überlegung: Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts widerspricht die Mitentscheidung bei Personalangelegenheiten der Beamten durch Gremien, die nicht gegenüber der Regierung verantwortlich sind, dem Prinzip des demokratischen Rechtsstaats. Denn im staatlichen Bereich haben Entscheidungen über personelle Angelegenheiten erhebliches staatspolitisches Gewicht ¹²⁸ und müssen somit der Regierung vorbehalten bleiben ¹²⁹.

124 Stadlmann, Muß Fernsehen teuer werden?

125 Vgl. S. 31 ff.

126 Vgl. S. 86.

127 BVerfGE 9, 268 ff.

128 BVerfGE 9, 268 (281 ff.).

129 Vgl. auch NW VerfGH DöV, 328, ba VerfGH N.F. Bd. 4, Teil II, 30 (47).

Eine unmittelbare Anwendung dieser Entscheidung auf die Rundfunkanstalten scheidet wegen deren Staatsfreiheit und dem mangelnden Beamtenstatus der Rundfunk- (Programm-) Mitarbeiter¹³⁰ aus. Es soll demnach untersucht werden, ob eine sinngemäße Aussage auch für den nichtstaatlichen Bereich des Rundfunks möglich ist¹³¹.

Entsprechend der Situation im Bereich der Staatsverwaltung haben personelle Entscheidungen im nichtstaatlichen Bereich der Rundfunkanstalten erhebliche rundfunk- (programm-) politische Bedeutung. Die Tatsache, daß im Staat jede (personelle) Maßnahme der Regierung parlamentarisch-demokratisch legitimiert sein muß, findet ihre Entsprechung darin, daß es für Maßnahmen des Intendanten einer rundfunkrechtlich-pluralistischen Legitimation bedarf. Parallel zu dem Gebot, daß im staatlichen Bereich ein nicht parlamentarisch legitimates Gremium nicht verbindlich bei (Personal-) Entscheidungen mitwirken darf, ergibt sich, daß ein nicht rundfunkrechtlich legitimates Redaktionsorgan nicht letztverbindlich bei Personalentscheidungen im Rundfunkbereich beteiligt sein darf. Somit läßt sich auch aus der Aktualisierung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Rundfunkanstalten die Unzulässigkeit der verbindlichen Mitbestimmung in personellen Fragen herleiten¹³².

3. Verlagerung der Intendantenkompetenz

Namentlich kommt aus den hier aufgezeigten Gründen auch keine "Verlagerung"¹³³ der Intendantenkompetenz in der Weise, daß der Intendant in programmbezogenen Fragen an die Entscheidung der Redakteursvertretung gebunden ist, in Betracht.

Ohne daß hier auf die dem Intendanten aus seiner Organisationsgewalt heraus grundsätzlich zustehende Befugnis, Kompetenzen "horizontal oder vertikal" zu verorten¹³⁴ und durch antizipierte Entscheidungen arbeitstechnische Erleichterungen

¹³⁰ BVerfGE 31, 314 (342).

¹³¹ Vgl. Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 121; Hoffmann-Riem, aaO, S. 178.

¹³² Vgl. aber Bethge, UFITA, Bd. 58 (1970), S. 121.

¹³³ Hoffmann-Riem, aaO, S. 46, "Autoritätsverlagerung".

¹³⁴ Hoffmann-Riem, aaO, S. 146 ff.

herbeizuführen, einzugehen ist, ergeben sich die Schranken solcher Möglichkeiten aus den derzeit geltenden Rundfunkgesetzen. Wie schon dargestellt, ist die Geschäftsführungsbezugnis des Intendanten im Hinblick auf solche organisatorischen Maßnahmen, die die rechtlichen Grundlagen der Anstalt und die Zuständigkeiten ihrer Organe tangieren, eingeschränkt¹³⁵. Insbesondere dürfen nicht die Kompetenzen des Intendanten und somit auch seine Verantwortlichkeitsbereiche reduziert werden. Das wäre jedoch bei einer verbindlichen Zuständigkeitsverlagerung durch den Intendanten zugunsten der Redakteure der Fall¹³⁶. Mithin ist, was - soweit ersichtlich - von allen Verfassern anerkannt wird, nach der derzeitigen Rechtslage eine echte Mitbestimmung, d.h. eine verbindliche Teilhabe an Entscheidungen des Intendanten, unzulässig.

4. Unverbindliche Mitwirkung

Was die Rechtmäßigkeit einer unverbindlichen redaktionellen Mitwirkung, auf die sich die Redaktionsstatute und die Mehrzahl der übrigen Modelle beschränken, angeht, spricht die Ausgestaltung des Intendantenamtes in den Rundfunkgesetzen nicht gegen eine solche, da dadurch das Prinzip der Verantwortlichkeit nicht tangiert wird¹³⁷. Für die Frage der Erforderlichkeit jedoch gilt das Nachfolgende.

Die Befürworter eines Abbaus von Intendantenkompetenzen zugunsten der Redakteure, die in ihrer Begründung dafür unter anderem von einer fortwährenden Konfrontation zwischen Intendant und den ihm unterstellten Mitarbeitern ausgehen, werden durch die Arbeitspraxis in den Rundfunkanstalten nicht bestätigt. Schon aus arbeitstechnischen Gründen wird - durch Delegation¹³⁸ oder durch die Existenz einer mehrköpfigen Geschäftsleitung¹³⁹ und dadurch, daß der Intendant regelmäßig nur eine Programmrahmenkompetenz¹⁴⁰ wahrnimmt - die rundfunkgesetzlich geforderte monokratische Konstruktion des Intendantenamtes de facto durch

135 Herrmann, aaO, S. 319; Bethge, JR 1972, 495.

136 Hoffmann-Riem, aaO, S. 46 f.

137 Bethge, JR 1972, 497.

138 Vgl. Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S.56.

139 § 3 Satzung SDR.

140 Wenzel, aaO, S. 49 ff; dazu S.28 ff.

eine Art abgestufte Verantwortlichkeit ersetzt¹⁴¹. Diese reduziert sich im Regelfall auf ein Kontroll- oder Aufsichtsrecht hinsichtlich der leitenden Programmverantwortlichen.

Die Zulässigkeit einer solchen Praxis ergibt sich unter anderem daraus, daß leitende Programmverantwortliche durch die Beteiligung der Gremien bei ihrer Berufung selbst auch einer partiell unmittelbar¹⁴² pluralistischen Legitimation unterliegen¹⁴³. Diese rechtfertigt auch in demselben Maße eine gegenüber dem Intendanten bestehende beschränkte Eigenverantwortlichkeit, wobei jedoch der Grundsatz der Allein- und Letztverantwortung des Intendanten nicht tangiert werden darf. Ohnedies läßt sich in der Alltagsarbeit mit ihren mannigfaltigen Konfliktsituationen keine strikte Trennungslinie zwischen Intendant bzw. Anstaltsleitung und den übrigen Mitarbeitern ziehen. Ebenso, wie es zu Unstimmigkeiten zwischen hierarchisch höhergestellten und diesen zugeordneten Mitarbeitern kommt, ist das auch etwa zwischen gleichgestellten Mitarbeitern bzw. den einzelnen Ressorts oder Redaktionen untereinander der Fall.

Somit ist eine Mitbestimmungsargumentation, die sich ausschließlich aus der Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Konflikten zwischen über- und untergeordneten Mitarbeitern rechtfertigt, zu schematisch und unscharf, als daß sich daraus eine positive Aussage für die Beteiligung der Redakteure ergeben könnte.

5. Programmrahmen- und Programmdetailkompetenz

Möglicherweise könnte aus der in der Rundfunkpraxis herrschenden Übung, die Intendantenallzuständigkeit auf eine Programmrahmenkompetenz zu beschränken, die Zulässigkeit eines Teils der Mitwirkungsforderungen hergeleitet werden. Aus der insoweit bestehenden faktischen Kompetenzeingrenzung des Intendanten könnte sich ein Freiraum zugunsten der unmittelbaren Programmgestalter ergeben, eben diesen "Rahmen" inhaltlich - innerhalb der rundfunk-

141 epd-Umfrage unter den Intendanten, aaO.

142 Vgl. S. 55, 164 ff.

143 Art. 12 IV GGR; § 16 III a GRP; § 19 I e WDR SV; § 27 IV Nr. 1 GVRG; § 11 IV b Satzung SFB; Art. 29 III Satzung SWF; §§ 21 II GWDR i.V.m. 25 III Satzung WDR; § 20 II ZDF SV; § 13 II 2 GBRA.

rechtlichen Rechtmäßigkeitsgrenzen - weisungsfrei auszufüllen. Konsequenterweise müßte den Redakteuren dann auch Überzeugungsfreiheit zugestanden werden ¹⁴⁴. Ebenso müßte ihnen das Recht, sich gegen Eingriffe in ihre Programmbeiträge ¹⁴⁵ und gegen Kündigungen und sonstige personelle Dispositionen ¹⁴⁶, die "programmpolitisch" motiviert sind, wehren zu können, zugebilligt werden.

Eine solche Interpretation der Programmgestaltungsbefugnis des Intendanten ist jedoch de lege lata nicht möglich. Die rundfunkgesetzlich vorgegebene Programmzuständigkeit ist nicht darauf beschränkt, daß der Intendant lediglich befugt ist, z.B. einen Programmplan mit der in den einzelnen Programmbeiträgen zu behandelnden Materie und den Sendemodalitäten wie Sendezeit, Sendeform und verantwortliche Mitarbeiter, festzulegen ¹⁴⁷. Vielmehr ist der Intendant zur inhaltlichen Konkretisierung und Aktualisierung des Programmrahmens durch Einzelweisungen befugt. Das ergibt sich schon aus der eindeutigen Formulierung der einschlägigen rundfunkrechtlichen Normierungen, wonach der Intendant "für die Programmgestaltung allein verantwortlich" ¹⁴⁸ ist bzw. er "die Verantwortung für die Programmgestaltung trägt" ¹⁴⁹. So wird auch z.B. durch die teilweise ausdrücklich normierte Regelung, daß vom Intendanten eingegangene Verbindlichkeiten ab einer gewissen Höhe zugunsten der jeweiligen Gremien zustimmungspflichtig sind, ausgenommen solcher, die die Herstellung oder Lieferung von Programmbeiträgen betreffen ¹⁵⁰, die uneingeschränkte Programmgestaltungsbefugnis indiziert. Die Unzulässigkeit einer Rahmenkompetenz ergibt sich auch aus dem Prinzip der Intendantenverantwortlichkeit. Gegen dieses würde verstoßen, wenn es dem Intendanten verwehrt wäre - auch bei rechtmäßigen

144 Wenzel, aaO, S. 50f; vgl. III 10 Programmanweisung WDR; III e SWF Grundsätze; Art. 2 I Dienstanweisung BR; Art. 2 NDR-Statut; III 4 a ZDF Leitordnung; abgedruckt bei Wilfert, Neue Mitspracherechte für Arbeitnehmer in Hörfunk und Fernsehen.

145 Vgl. III 10 Programmanweisung WDR; III 4 SWF Grundsätze; Art. 2 IV Dienstanweisung BR; Art. 4 NDR-Statut.

146 Art. 7, 8 NDR-Statut; Brief SFB-Intendant an Redakteursausschuß, Nr. 3, abgedruckt bei Wilfert aaO.

147 A.A. Wenzel, aaO, S. 49 f.

148 § 8 IV Satzung SDR.

149 Vgl. S. 22 Anm. 95.

150 § 21 Nr. 6 ZDF SV; Art. 21 II e Satzung SR; vgl. auch Art. 27 I e Satzung SWF; Fuhr, aaO, S. 151.

Programmbeiträgen - Einzelweisungen in Bezug auf den Inhalt oder die Darstellungsform dieser zu geben. Denn das Verantwortungsprinzip beschränkt sich nicht nur auf das anstalts-externe, haftungsrechtliche Einstehenmüssen für die Rechtmäßigkeit der einzelnen Programmbeiträge, sondern es umfaßt ebenso die anstaltsinterne, organschaftliche Verantwortlichkeit, die auch für programmpolitische Ermessens-Zweckmäßigkeitgesichtspunkte gilt. So kann z.B. die Wiederwahl oder Abberufung des Intendanten, seine organschaftliche Entlastung, vgl. § 13 III ZDF Staatsvertrag, nicht von Kriterien abhängig sein, auf die der Intendant wegen eines ihm lediglich zugestandenen Rahmenrechts keinen Einfluß hätte.

Auch Neutralitätsgebot bzw. Tendenzverbot¹⁵¹ versagen dem Intendanten nicht, Einfluß auf Einzelbeiträge zu nehmen¹⁵². Eine Einzelmaßnahme des Intendanten bezüglich eines Programmbeitrags eines Mitarbeiters muß nicht notwendigerweise einen Verstoß gegen die "mediale Funktion des Rundfunks"¹⁵³ darstellen und somit die Maßnahme rechtswidrig machen. Der einzelne Redakteur ist aus seiner Position heraus nicht in der Lage, seinen Programmbeitrag daraufhin einzuschätzen, ob dieser im Rahmen des Gesamtprogramms der notwendigen Ausgewogenheit und "Richtungs"-Ausgeglichenheit entspricht. Allein der Intendant als Exekutivspitze, bei der alle wesentlichen Entscheidungen zusammenlaufen, besitzt die für eine solche Wertung notwendige Übersicht und das entsprechende Gesamtbeurteilungsvermögen. Daraus ergibt sich die Befugnis (und im Extremfall auch die Pflicht), auf das Gesamtprogramm nivellierend, ausgleichend - was nicht gleichzusetzen ist mit Konturlosigkeit, Gleichförmigkeit¹⁵⁴ - einzuwirken. Das erfordert, daß er auch im Einzelfall in einen Programmbeitrag - am Tendenzverbot und Neutralitätsgebot orientiert - korrigierend einzugreifen¹⁵⁵ vermag.

151 Vgl. z.B. Art. 4 II Nr. 5, 7 GBR; § 3 Nr. 7 GHR; § 4 NDR SV; Programmrichtlinien ZDF III 5; Michelbericht, S. 203; Berendes, aaO, S. 72 f; Bethge, JR 1972, 494; Wufka, aaO, S. 53; Bettermann, DVBl 1963, 43; BVerfGE 12, 205 (263).

152 A. A. Wenzel, aaO, S. 46, 49 ff.

153 Wenzel, aaO, S. 49.

154 Wenzel, aaO, S. 47.

155 Fuhr, aaO, S. 108 f; vgl. auch Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 212.

Damit ist jedoch nicht gesagt, daß der Intendant befugt wäre, einzelne Journalisten im konkreten Einzelfall anzuweisen, eine bestimmte Auffassung zu verlautbaren¹⁵⁶ bzw. eine Nachricht, deren Wahrheitsgehalt noch nicht hinreichend abgeklärt ist, zu verbreiten¹⁵⁷. Was diesen in den Redaktionsstatuten als "Überzeugungsfreiheit" ausgewiesenen Freiraum betrifft, wird die hier erörterte Programmgestaltungsbefugnis nicht tangiert.

Somit ergibt sich als Konsequenz der rechtlichen Ausgestaltung des Intendantenamtes in den derzeitigen Rundfunkgesetzen, daß eine verbindliche Mitbestimmung rechtswidrig wäre, während sich für eine unverbindliche Mitwirkung keine abschließende Aussage machen läßt.

III. Rechtsstellung der Anstaltsorgane und ihre Bedeutung für die Redakteursmitbestimmung

Als weitere Organe neben dem Intendanten sehen sämtliche Rundfunkgesetze einen Rundfunk- (Fernseh-) Rat und einen Verwaltungsrat vor¹⁵⁸. In einigen Anstalten gibt es einen Programmbeirat¹⁵⁹. Der Rundfunkrat¹⁶⁰ hat gegenüber der Anstaltsleitung als Exekutivspitze Aufsichts- und (Programm-) Überwachungsaufgaben¹⁶¹ wahrzunehmen. Er ist regelmäßig Kurationsorgan für Intendant, Verwaltungsrat und Programmbeirat, hat Satzungsgehalt und ist über diese Aufgaben hinaus in allen für die Anstalt grundlegenden Fragen in beratender Funktion zuständig. Teilweise stellt er die Programmrichtlinien auf¹⁶². Der Rundfunkrat ist somit gleichsam die Legislative¹⁶³, die parlamentarische Kontrollinstanz¹⁶⁴ im Bereich der Rundfunkorganisation.

156 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 137.

157 Michelbericht, S. 203.

158 Beim SFB ist der VerWR nur ein ständiger Ausschuß des Rundfunkrates, § 9 II Satzung.

159 §§ 17 f GWDR; Art. 22 ff NDR SV; vgl. auch § 20 II GVRs, Art. 8 Satzung DW.

160 Nachfolgendes gilt entsprechend für den Fernsehrat beim ZDF.

161 § 9 II GBRA; § 13 I ZDF SV; Art. 7 III, 8 GBRA; § 6 Nr. 3 GRB; § 9 Nr. 2 GHR; § 15 II GVRs; § 7 I b GSFB; § 9 I SWF SV; § 5 c GSDR; vgl. aber § 14 III NDR SV; § 14 IV GWDR, wonach dem VerWR diese Aufgabe zufällt.

162 Vgl. zu allem die Übersicht bei Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 45, Tabelle 2.

163 Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 503; Michelbericht, S. 198.

164 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 134.

Der Verwaltungsrat nimmt die wesentlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Er vertritt die Anstalt gegenüber dem Intendanten, wirkt verbindlich bei der Berufung von leitenden Rundfunkmitarbeitern mit und hat ein Zustimmungsrecht bei wichtigen Rechtsgeschäften des Intendanten ¹⁶⁵. Zum anderen überwacht er dessen Geschäftsführung und hat haushaltsrechtliche und finanztechnische Kompetenzen sowie ein Vorschlagsrecht für Satzungsänderungen ¹⁶⁶. Der Programmbeirat berät den Intendanten in Programmfragen ¹⁶⁷.

Aufgrund dieses starken Einflusses der Gremien auf die Programmgestaltung, unmittelbar in Form von Programmüberwachung, -beratung und Aufstellung von Programmrichtlinien, mittelbar durch Personal-, Haushalts- und Finanzentscheidungen ¹⁶⁸, kommt der Ausgestaltung und personellen Besetzung der Rundfunkgremien grundlegende rundfunkpolitische Bedeutung zu. Die Struktur der Gremien ist somit Hauptansatzpunkt für die Mitbestimmungsargumentation der Redakteure. Aufgrund ihrer Bedeutung für das Programm müssen sich die Kollegialorgane in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen gesellschaftlichen Gruppen - wobei auch Vertretern des Staates ein angemessener Anteil eingeräumt werden kann - zusammensetzen ¹⁶⁹. Jene Kräfte sollen die Programmgestaltung in der Weise kontrollieren und beeinflussen, daß sie durch ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung ¹⁷⁰ geprägt ist.

Eines der Hauptargumente in der Diskussion um die Mitbestimmung der Redakteure ist die unzureichende Aktualisierung der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten, aus Art. 5 GG ¹⁷¹ hergeleiteten Grundsätze der Staatsfreiheit und der (Gruppen-, Partei-) Unabhängigkeit des Rundfunks in den Anstalten. Die Redakteursmitbestimmung soll einen Ausgleich für die Nichtausgewogenheit der Repräsentanz in den Gremien herbeiführen und

165 Über den Rechtscharakter der Zustimmung, vgl. Fuhr, aaO, S. 145.

166 Zu allem Starck, aaO, S. 45, Tabelle 2.

167 § 18 GWDR; Art. 23 Satzung NDR; Art. 8 Satzung DW.

168 Starck, aaO, S. 23.

169 BVerfGE 12, 205 (261, 263).

170 BVerfGE 12, 205 (263).

171 Vgl. S. 130 ff.

somit eine nicht ausreichende und zu einseitig orientierte, gesellschaftlich-pluralistische Legitimation des Rundfunks verbessern. Namentlich soll mit der redaktionellen Beteiligung gegen eine Monopolisierung der Rundfunkgremien durch die politischen Parteien angegangen werden¹⁷². Es ist somit - bevor auf die Berechtigung einer redaktionellen Mitwirkung zur Verbesserung und Erweiterung des pluralistischen Spektrums im Rundfunk einzugehen ist - als Prämisse für dieses Mitbestimmungsargument, die derzeitige Zusammensetzung der Gremien in den einzelnen Anstalten und ihr Repräsentationswert für alle gesellschaftlich relevanten Kräfte¹⁷³ darzustellen. Dabei sollen nur die wesentlichen, grundlegenden Strukturmerkmale aufgezeigt werden, da eine eingehende Analyse¹⁷⁴ der Zusammensetzung der Gremien und ihrer Verfassungsmäßigkeit den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

1. Der Rundfunkrat

Da der Rundfunkrat als "höchstes Organ der Anstalt"¹⁷⁵, "Inkarnation der Rundfunkfreiheit"¹⁷⁶ auch für die Wahl des Verwaltungsrats (mit-) verantwortlich¹⁷⁷ ist; und aufgrund seiner Kompetenzvielfalt besonders anfällig für Interventionen von Parteien und Interessenverbänden¹⁷⁸, ist namentlich seine Struktur von Bedeutung.

Die Mitgliederzahl der Rundfunkräte bzw. des Fernsehrates reicht von maximal 66¹⁷⁹ bis zu 11¹⁸⁰ Mitgliedern. Je nachdem, ob es sich bei den Räten um solche in älteren¹⁸¹ (BR¹⁸², HR, RB,

172 Skriver, aaO, S. 52; Ipsen, aaO, S. 17; Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, UFITA Bd. 58 (1970), S. 135.

173 BVerfGE 12, 205 (261 f.).

174 Vgl. dazu Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem.

175 BVerfGE 31, 314 (328).

176 Ossenbühl, DÖV 1972, 296 f.

177 § 17 ZDF SV (5 von 9 Mitgliedern); Art. 7 III 4 GBR (4 von 7); § 9 GRB (5 von 7); § 11 I 4 GHR (4 von 7); § 10 NDR SV; § 9 GWDR; § 15 III 1 GVRG (6 von 7); § 9 II GSFB; 12 II SWF SV (6 von 9); § 5 e GSDR (5 von 9); § 8 GBRA; § 15 III 1 GVRG (6 von 7); § 9 II GSFB; § 12 II SWF SV (6 von 9).

178 Wenzel, aaO, S. 55; Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 135.

179 § 14 ZDF SV.

180 § 3 GBRA.

181 Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, S. 24; ders., DVBl 1963, 46.

182 Vgl. aber Änderungsgesetz BR v. 1. März 1972, BGBl Nr. 5, S. 59, zu Art. 6.

SDR, SWF, SFB) oder in jüngeren (NDR, WDR, ZDF, DW, DLF, SR) Rundfunkanstalten handelt, ist die Struktur der Gremien, zumindest von der Konzeption des Gesetzgebers her ¹⁸³, im Hinblick auf die jeweilige "Herkunft" der einzelnen Mitglieder verschieden. Die Räte in den traditionellen Anstalten sind überwiegend pluralistisch-gesellschaftlich, den staatlichen Bereich nur bedingt berücksichtigend, konzipiert. In den jüngeren Anstalten findet dagegen eine mehr politisch-staatliche Repräsentation statt, wobei die Intensität des staatlichen Einflusses unterschiedlich ¹⁸⁴ ist. So sind in den Rundfunkanstalten, die bis 1951 unter dem Einfluß des nationalsozialistischen, staatlichen Rundfunkwesens - errichtet wurden, die Hauptrepräsentanten der Allgemeinheit jene aus wirtschaftlichem und sozialem sowie aus dem kirchlichen, kulturellen, wissenschaftlichen Bereich. Sie werden von ihren jeweiligen Verbänden eigenverantwortlich entsandt. Der Staat in Form der Legislative oder Exekutive und der kommunalen Verbände ist hier gegenüber dem gesellschaftlichen Bereich unterrepräsentiert ¹⁸⁵. Dagegen ist die Grundstruktur der Räte in den Anstalten, die nicht unter alliierter Einfluß errichtet wurden, anders ausgestaltet. Hier wird der Rundfunkrat zum Teil ausschließlich vom Parlament (NDR, WDR ¹⁸⁶) bzw. von Parlament, Regierung und gesellschaftlichen Gruppen gewählt oder gebildet. Dabei ist der Anteil des staatlichen Elements gegenüber dem des gesellschaftlichen, im Vergleich zu der Situation bei den traditionellen Anstalten, ungleich größer. So sind z.B. beim SR über 4/5 der Ratsmitglieder vom Landtag zu wählen ¹⁸⁷. In den Bundesanstalten ist der überaus größte Teil der Mitglieder des Rundfunkrats von Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung zu benennen ¹⁸⁸. Zwar sind auch in den jüngeren Anstalten formal-rundfunkgesetzlich gesellschaftliche

183 Vgl. Starck, aaO, S. 43, Tabelle über Anzahl der staatlichen Vertreter in den Gremien.

184 Jank, DVBl 1963, 46; Starck, aaO, S. 21 f; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 226 ff; Ipsen, aaO, S. 40; Wufka, aaO, S. 93 f, der schon bei SWF und SFB einen stärkeren staatlich-politischen Einschlag feststellt.

185 Jank, Die Rundfunkanstalten des Bundes und der Länder, S. 24 ff; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 227; vgl. Tabelle bei Starck, aaO, S. 43.

186 § 8 NDR SV; § 8 GWDR.

187 § 16 GVRs.

188 §§ 3 I, 7 I GBRA (8 von 11 und 17 von 22 Mitgliedern).

Gruppierungen und Einrichtungen im Rat repräsentiert - vgl. z.B. die detaillierte Gruppenauswahl bei SFB und ZDF¹⁸⁹ -, jedoch wird deren Repräsentationswert durch staatlich-parlamentarische Auswahlverfahren relativiert. Es besteht die Gefahr einer einseitig etatistisch, parteipolitisch ausgerichteten Filterwirkung. Wie schon oben erwähnt, ist, ebenso wie die zum Teil übergroße Präsenz des rein staatlichen Elements¹⁹⁰, auch eine partei- oder verbandspolitische Überrepräsentation¹⁹¹ in den Gremien und der daraus resultierende Konformitätsdruck auf die Programmgestaltenden Ansatzpunkt für die Rechtfertigung der Mitbestimmung. Die Mitbestimmung der Redakteure soll davon bewahren, daß der Pluralismus letztlich faktisch mit dem identisch ist, was dem Interesse der Parteien oder der Verbände, ihren Konzepten und Programmen entspricht¹⁹². Dabei soll dahingestellt bleiben, ob die Parteien ohne Einschränkung in diesem Zusammenhang dem nicht-staatlichen Bereich zuzuordnen sind. Denn zumindest die die Regierung tragenden Parteien haben einen so starken Bezug zum regierungs-parlamentarisch-staatlichen Bereich, daß insoweit eine absolute Abgrenzung von Staat und nicht-staatlichen Gruppen unmöglich erscheint¹⁹³.

2. Verwaltungsrat

Die für die Rundfunkräte vorgenommene Grundunterscheidung in pluralistisch-gesellschaftlich und politisch-staatlich repräsentierte Gremien gilt auch für die jeweiligen Verwaltungsräte¹⁹⁴, die zwischen 7 und 9 Mitglieder haben. Beim WDR, NDR und den Bundesanstalten wird der Verwaltungsrat ausschließlich vom Rundfunkrat gebildet¹⁹⁵. Da die Rundfunkräte dieser Anstalten selbst ausschließlich (WDR, NDR) bzw. überwiegend (Bundesrundfunkan-

¹⁸⁹ § 6 III Satzung SFB, § 14 ZDF SV.

¹⁹⁰ Auch wenn man die Regierungsvertreter in den Gremien als nicht weisungsgebundene sondern unabhängige Repräsentanten der Allgemeinheit begreift, vgl. Baumgarten, Die rechtliche Stellung der bei den öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten Beschäftigten, S. 30, 20, so ändert sich in der Praxis nichts daran, daß die Ratsmitglieder in den Gremien den Interessen ihrer Entsender entsprechen.

¹⁹¹ Vgl. Forsthoff, Der Staat als Industriegesellschaft, S. 156: Rundfunkanstalten als "Nesthöhlen" für Cliquen.

¹⁹² Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, S. 182.

¹⁹³ Starck, aaO, S. 35; Ipsen, aaO, S. 42; vgl. Berendes, aaO, S. 68; Wufka, aaO, S. 97.

¹⁹⁴ Vgl. Ipsen, aaO, S. 43 f.; Jank, DVBl 1963, 47 f.

¹⁹⁵ § 10 NDR SV; § 9 GWDR.

stalten) auf staatlich-parlamentarischem Kurationsakt beruhen, setzt sich die staatliche Komponente in gleicher Intensität im Verwaltungsrat fort ¹⁹⁶. Obwohl auch bei den anderen Rundfunkanstalten ein verstärkter staatlicher Einfluß auf die Verwaltungsräte zu erkennen ist, was als Reaktion darauf verstanden werden kann, daß dem Gesetzgeber durch die Besatzungsmächte verwehrt war, die Rundfunkräte vermehrter staatlicher Kontrolle zu unterwerfen ¹⁹⁷, ergibt sich dennoch eine zahlenmäßig (teilweise ¹⁹⁸) knappe Unterlegenheit der unmittelbar vom Staat entsandten, gegenüber den vom Rundfunkrat gewählten Mitgliedern des Verwaltungsrats. Da aber auch die Rundfunkräte ihrerseits staatliche Komponenten enthalten, wird faktisch annähernd Parität zwischen pluralistischer und staatlicher Repräsentanz in den Verwaltungsräten erreicht.

3. Bedeutung der Rechtsstellung der Gremien für die redaktionelle Mitbestimmung

Nachdem entsprechend den jeweiligen Rundfunkgesetzen die Zuständigkeiten der Rundfunkgremien, ihre Bedeutung für die Programmgestaltung sowie ihre (in den einzelnen Anstalten teilweise grundlegend unterschiedliche) Struktur in Grundzügen aufgezeigt wurde, stellt sich nunmehr die Frage, welche Aussage sich daraus für die Redakteursmitbestimmung herleiten läßt.

Inwieweit die Redakteursmitbestimmung dadurch gerechtfertigt wird, daß eine Beteiligung bei Programmangelegenheiten als Ausgleich gegen eine Nichtausgewogenheit der Gremien und deren mangelnde staatliche Unabhängigkeit und einseitige Gruppenorientierung dienen ¹⁹⁹ soll, so ist dieses unzutreffend. Auch diesbezüglich bilden die Rundfunkgesetze Schranken.

¹⁹⁶ Zum NDR: Kewenig, Gutachten, nach FAZ v. 1. Okt. 1974, S.2; zum WDR: ders., ebda.; Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 52 f; zu den Bundesrundfunkanstalten: Wufka, aaO, S. 104 ff.

¹⁹⁷ Berendes, aaO, S. 142; U. Weber, aaO, S. 52 f.

¹⁹⁸ Vgl. z.B. ZDF, § 17 SV, Verhältnis 4:5; SDR § 7 Satzung, 4:5; BR Art. 8 GBR, 3:4.

¹⁹⁹ Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 135.

a) Gewaltenteilung im Rundfunk

Der Gesetzgeber hat in allen Rundfunkgesetzen eine Gewaltenteilung²⁰⁰ zwischen den einzelnen Organen unter Einbeziehung der anstaltsexternen (Staats-) Aufsicht installiert. Jede dieser "Gewalten" in rundfunkverfassungsrechtlicher Sicht unterliegt bei grundsätzlich eigenverantwortlicher Wahrnehmung ihrer rundfunkspezifischen Kompetenzen und Aufgaben - als Korrelat zur Gewaltenteilung - der gegenseitigen Gewaltenhemmung und Gewaltenkontrolle²⁰¹. Danach ist der Intendant den Rundfunkgremien gegenüber verantwortlich. Seine Geschäftsführungsmacht und Handlungsfähigkeit wird durch eben diese Verantwortlichkeit im Hinblick auf Zweck- und Rechtmäßigkeit seines Handelns begrenzt. Die Gremien unterliegen ihrerseits anstaltsextern der Staatsaufsicht, die über die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Gremien wacht. Gegen die Aufsicht kann sich wiederum die Anstalt, vertreten durch ihr Exekutivorgan, gerichtlich zur Wehr setzen. Dieses System der Gewaltenbalance ist, was seinen Inhalt als auch die Beteiligten angeht, abschließend. Eine Installation der Redakteure als Gegengewicht zu den Gremien würde die vom Gesetzgeber vorgegebene Verteilung und Ausbalancierung der Kräfte und Gewichte, die die einzelnen Organe bezüglich ihrer Zusammensetzung und ihrer Stellung innerhalb des gesamten Komplexes "Rundfunk" einnehmen, stören²⁰². Eine zumindest faktische Schwächung der Gremien durch ein den Entscheidungsprozeß verzögerndes, kontrollierendes, opponierendes Redaktionsorgan, würde möglicherweise eine Stärkung des Intendanten, eine Verringerung seiner Verantwortlichkeit und Bindung den Aufsichtsgremien gegenüber zur Folge haben. Das gesamte rundfunkverfassungsmäßige Gefüge einer ausgewogenen Kompetenz- und "Macht"-verteilung käme in Gefahr verändert zu werden. Der Gesetzgeber der Rundfunkgesetze, wie auch immer verschieden er die Struktur der Rundfunkgremien ausgestaltete, ging davon aus, daß die von ihm gewählte Rundfunkverfassung zur optimalen Erfüllung der Rundfunkaufgabe notwendig und auch ausreichend sei. Insbesondere war

200 Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 66; Ipsen, aaO, S. 76 ff.

201 Menningen, Überlegungen zu einer Demokratisierung, S. 153: "check and balance".

202 Berg, 49. DJT, N 51.

kein anstaltsinternes Gegengewicht in der von den Redakteuren beabsichtigten Form vorgesehen.

Die Kollegialorgane sind im übrigen so konzipiert, daß sich ihre Willensbildung und -artikulation und somit auch der in diesem Zusammenhang regelmäßig durch die Mitglieder der Gremien stattfindende Kontroll- und Überwachungsprozeß im Inneren der Kollegialorgane vollzieht. Dieses wird durch die grundsätzlich bestehende Mannigfaltigkeit der Zusammensetzung der Gremien, die unterschiedliche Interessenorientierung, Intention und "Herkunft" ihrer Mitglieder angestrebt. Eine zusätzliche Kontrolle von außerhalb der Kollegialorgane durch Dritte, z.B. die Redakteure, ist rundfunkgesetzlich nicht vorgesehen.

Somit ergibt sich, daß die Installierung eines Überwachungsorgans gegenüber den Gremien ausübenden Redakteursorgans ein Verstoß gegen die geltenden Rundfunkgesetze darstellte.

b) Erweiterung des Meinungsspektrums

Auch die von den Redakteuren vorgetragene Begründung, daß eine Mitbestimmung das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Spektrum aller bedeutsamen, die Allgemeinheit repräsentierenden Gruppen ("Vergesellschaftung des Rundfunks" ²⁰³) erweitern bzw. insoweit bestehende "pluralistische Lücken" auszufüllen vermag, ist nicht stringent. Voraussetzung für einen solchen Repräsentationswert der Redakteure wäre, daß die Gesamtheit der Programmmitarbeiter eine vom Bundesverfassungsgericht als Repräsentant eines Teils der Allgemeinheit anerkannte, politisch, weltanschaulich oder gesellschaftlich bedeutsame Gruppe verkörperte. Denn nur in diesem Fall stände ihnen zu - ungeachtet des Mangels, daß die Redakteure nicht in die rundfunkgesetzlich gebotene Organisationsform integriert sind - selbst über das Programm zu entscheiden, indem sie die für die Programmgestaltung maßgeblichen oder mitentscheidenden Kräfte kontrollieren und korrigieren ²⁰⁴. Die Entscheidung darüber, welche Gruppen als repräsentativ für die Allgemeinheit und ihrer Bedeutung entsprechend für

203 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 134.

204 BVerfGE 12, 205 (262).

die Programmgestaltung, als maßgebliche und mitentscheidende Kräfte angesehen werden, obliegt ausschließlich dem gesetzgeberischen Ermessen²⁰⁵. Den Redakteuren ist, mangels einer besonderen Sanktionierung in den Rundfunkgesetzen, eine solche rundfunkverfassungsrechtliche, eigenständige Relevanz nicht zugestanden worden²⁰⁶. Das ergibt sich auch daraus, daß die Redakteure in einigen Rundfunkgremien, innerhalb der vom Gesetzgeber als repräsentativ erachteten Gruppen, bereits medien-spezifisch vertreten sind (vgl. im ZDF, wo im Fernsehrat zwei Repräsentanten des Journalistenverbandes sitzen²⁰⁷, § 14 Staatsvertrag). Der Gesetzgeber hielt eine solcherart mittelbare Repräsentation der Redakteure, deren pluralistisch-gesellschaftlichem Stellenwert entsprechend, für ausreichend. Eine darüber hinausgehende Beteiligung muß in der Form, wie sie die Redakteure anstreben, als unangemessene, vom Gesetzgeber nicht intendierte Überrepräsentation angesehen werden²⁰⁸.

c). Finanztechnische Gesichtspunkte

Überdies sprechen auch finanztechnische, haushaltsrechtliche Gesichtspunkte gegen eine verbindliche Beteiligung der Redakteure. Denn definitiv in Programm-, Personal- und Organisationsfragen mitzubestimmen hieße, auch über die den Rundfunkanstalten zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel endgültig mitzuentscheiden. Dabei handelt es sich - zumindest was die Rundfunkgebühren betrifft - um Gelder der Allgemeinheit, der Rezipienten. Das bedeutete, daß keine rundfunkspezifisch legitimierte Vertretung der die Mittel zur Verfügung stellenden Öffentlichkeit über diese Gelder verfügt²⁰⁹, sondern eine Personengruppe, die

205 Fuhr, aaO, S. 116; zum staatlichen Einfluß dadurch, vgl. Scharf, AfP 1973, 458.

206 Fuhr, aaO, S. 117; Hoffmann-Riem, aaO, S. 104 Anm. 16; ders., aaO, S. 139 Anm. 46; CDU-Leitsätze zur Mitbestimmung in Hörfunk und Fernsehen v. 16. Sept. 1974, S. 2; BVerfGE 31, 314 (340).

207 Die Vertretung der Redakteure durch Sitz und Stimme der Gewerkschaften in den Gremien soll in diesem Zusammenhang, wegen der unterschiedlichen Zielrichtung einer Beteiligung der Gewerkschaften und der Redakteure, außer Betracht bleiben, vgl. S. 80 ff. Dasselbe gilt für die Vertretung der Personalaräte und Arbeitnehmer in den Rundfunkgremien, S. 63.

208 Vgl. zur ähnlichen Problematik, Ipsen, aaO, S. 73.

209 Scheunemann, Die Gefahr einer schleichenden Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, S. 75.

zwar faktisch einen Teil der Bevölkerung ausmacht, der es jedoch an der rundfunkrechtlichen Repräsentanz mangelt und somit auch an der Berechtigung zu diesbezüglichen finanziellen Dispositionen. Namentlich muß die Allgemeinheit die Möglichkeit haben, über die Verwendung "ihrer" Gelder - zumindest indirekt - durch (Wieder-) Wahl derjenigen Partei-, Parlaments- und Verbandsvertreter, die für die Entsendung der Mitglieder in den Rundfunkgremien verantwortlich sind, mitzuentcheiden. Eine solche Einflußmöglichkeit der Allgemeinheit ist jedoch bei den Redakteuren, die keiner rundfunkrechtlichen Bindung an die Gesellschaft und deren relevanten Kräfte und Gruppen unterliegen, nicht gegeben.

d) Selbstkontrolle

Gegen eine Legitimierung der Mitbestimmung durch Anerkennung der Redakteure als rundfunkverfassungsrechtlich bedeutsame Gruppe spricht auch, daß eine Gleichsetzung der Redakteursvertretung mit den vom Rundfunkgesetzgeber anerkannten gesellschaftlich relevanten Kräften, einer unmittelbaren ²¹⁰ Selbstkontrolle durch die Redakteure gleichkäme. Da die vom Rundfunkgesetzgeber anerkannten repräsentativen pluralistischen Kräfte durch Überwachung und Kontrolle die Gewährleistung einer optimalen unabhängigen Programmgestaltung garantieren sollen, muß auch die Auswahl der rundfunkrechtlich relevanten Kräfte und somit die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien an dieser zu erfüllenden Aufgabe orientiert sein. Es können somit nur solche Repräsentanten der Allgemeinheit rundfunkverfassungsrechtlich vertreten sein, die im Stande sind, die rundfunkgesetzlich vorgesehene Überwachungs- und Kontrollfunktion wahrzunehmen. Mithin kann auch einem Bestandteil der Allgemeinheit, der zwar "an sich" gesellschaftlich, pluralistisch relevant ist, der aber aus bestimmten Gründen nicht dazu in der Lage ist, die rundfunkspezifischen Kontrollaufgaben zu erfüllen, keine rundfunkverfassungsrechtliche Legitimation und Relevanz zugestanden werden.

Es kann somit, ungeachtet der Tatsache, daß die Redakteure keine gesellschaftlich relevante Gruppe verkörpern, daraus, daß eine

²¹⁰ Im Gegensatz zur mittelbaren Selbstkontrolle durch die Berufsgruppenvertretung (Journalistenverband).

Redakteursvertretung Kontroll- und Überwachungsaufgaben hinsichtlich der von den Redakteuren selbst erbrachten Programmbeiträge wahrnehmen müßte, auf ihre mangelnde rundfunkverfassungsrechtliche Legitimation und Relevanz geschlossen werden. Eine auf diese Weise praktizierte Selbstkontrolle entspräche nicht der von Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht als notwendig erachteten Funktion der Aufsichtsgremien, die Programmgestaltung auf ihre Ausgewogenheit und Tendenzfreiheit zu überprüfen. Denn Voraussetzung dafür ist, daß die Kontrollierenden und die zu Kontrollierenden auch nicht partiell identisch sind. Kontrolle kann in diesem Fall nur Fremd-Kontrolle bedeuten ²¹¹.

e) Gruppenübergewicht

Auch das Verbot des Gruppenübergewichts ²¹², die Unzulässigkeit, den Rundfunk einer gesellschaftlichen Gruppe ²¹³ oder nur einem Teil der gesellschaftlich relevanten Kräfte zu überlassen, spricht gegen die hier geltend gemachte Mitbestimmungsargumentation.

Würde zu faktischer Macht, die sich aus der Nähe der Redakteure zum Programmgestaltungsprozeß ²¹⁴ ergibt und der Tatsache, daß sie bereits mittelbar in den Gremien vertreten sind ²¹⁵, noch eine besondere Zuständigkeit des Redakteursorgans als Kontroll- und Überwachungsinstanz hinzukommen, so bedeutete das, daß die Redakteure die einflußreichste und gewichtigste Position im anstaltlichen Machtgefüge einnehmen würden. Das verstieße gegen den Grundsatz der Ausgewogenheit und das Verbot einer Monopolisierung bzw. der Bildung von Tendenzgruppen. Die Folge einer solchen Kompetenz- und Machtverlagerung innerhalb der Anstalt wäre, daß sich ein in den Gremien schon bestehender Partei- und Verbandsproporz bis hinunter in die Redaktionsstuben fortsetzen würde ²¹⁶.

211 Vgl. die Parallelproblematik hinsichtlich der Mitbestimmung in den Gremien, Mai, Mitbestimmung im Rundfunk, S. III; Ipsen, aaO, S. 74 f; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 157.

212 Ipsen, aaO, S. 44.

213 BVerfGE 12, 205 (262 f).

214 Roellecke, AfP 1971, 11; Starck, aaO, S. 12; Hoffmann-Riem, aaO, S. 139 Anm. 46; vgl. Mai, Mitbestimmung im Rundfunk, S.V.

215 Vgl. S. 39.

216 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 135; Menningen, aaO, S. 154; vgl. Ross, Der Rundfunk erlebt das Ende des Wachstums.

Überdies schränkte sich der Programmeinfluß des Bürgers als Rezipient, den er aufgrund der derzeit geltenden Rundfunkgesetze noch im bedingten Maße über die Parlamente oder die Verbände, die für die Gremien die Repräsentanten stellen, geltend machen kann, weiter ein. Lägen wesentliche rundfunkpolitische Entscheidungen auch nur partiell bei den rundfunkverfassungsrechtlich nicht legitimierten Redakteuren, käme das faktisch einer Entfernung des Rundfunks von der ihn tragenden Allgemeinheit gleich. Die vom Gesetzgeber angestrebte und partiell verwirklichte Vergesellschaftung des Rundfunks würde wieder aufgehoben ²¹⁷.

Die Tatsache, daß den Redakteuren eine besondere Machtposition innerhalb der Anstalt nicht eingeräumt werden kann, steht nicht im Widerspruch dazu, daß ihnen in einigen Rundfunkgesetzen die Möglichkeit zugestanden ist, ihre persönliche Meinung zu bestimmten Sachverhalten über den Rundfunk zu artikulieren ²¹⁸. Die diesbezügliche Forderung, daß die gesellschaftlich, rundfunkspezifisch relevanten Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen ²¹⁹, schließt nicht aus, daß der Rundfunk auch für andere, gesellschaftlich, rundfunkverfassungsrechtlich als nicht bedeutsam erachtete Stimmen Forum sein kann ²²⁰.

f) Ergebnis

Als Ergebnis ist somit festzuhalten, daß Strukturängel bzw. eine einseitig partei- oder verbandsinteressenorientierte Zusammensetzung der Gremien nicht durch Redaktionsstatute beseitigt werden können. Insoweit vermag ausschließlich gesetzgeberisches Handeln eine Änderung herbeizuführen. Damit ist jedoch noch keine Aussage darüber getroffen, ob die Forderung der Redakteure nach Programmitbestimmung insgesamt unzulässig ist, insbesondere ob möglicherweise aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen eine Rechtfertigung der Mitbestimmungsbewegung hergeleitet werden kann. Aus dem bislang Erörterten ergibt sich ledig-

²¹⁷ Vgl. Bethge, UFITA, Bd. 58 (1970), S. 134.

²¹⁸ Art. 4 II Nr. 5 GBR; § 3 Nr. 4 GHR; § 2 Nr. 8 Satzung SDR; § 3 III ZDF SV; vgl. dazu S. 199 f.

²¹⁹ BVerfGE 12, 205 (262 f.).

²²⁰ Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 110 f, Anm. 19, wonach sogar eine Pflicht der Anstalt, gesellschaftlich nichtrelevante Kräfte zu Wort kommen zu lassen, besteht.

lich, daß eine Redakteursmitbestimmung, die sich in der Weise zu rechtfertigen sucht, daß sie ihre Funktion als Gegengewicht der Gremien oder als gleichberechtigte Gruppe neben den rundfunkgesetzlich anerkannten pluralistischen Kräften versteht, rechtswidrig ist.

C. Die in den Programmrichtlinien der einzelnen Rundfunkgesetze sowie in den für den Rundfunk zum Teil analog²²¹ anwendbaren Pressegesetzen normierte Wahrheitspflicht als Aussage für eine Redakteursmitbestimmung

In den meisten Rundfunkgesetzen und in allen presserechtlichen Normierungen ist die Pflicht der Anstalt zur wahrheitsgetreuen Berichterstattung postuliert²²². Dabei handelt es sich nicht nur um einen rechtlich unverbindlichen Programmsatz, ein journalistisches, moralisches Grundprinzip, sondern einen justiziablen Rechtssatz²²³. Dieser beinhaltet nicht, daß nur über solche Tatsachen und Umstände Bericht erstattet werden darf, die objektiv "wahr", d.h. die mit den sich in Wirklichkeit ereigneten Geschehensabläufen absolut identisch sind oder die zumindest einem gerichtlich geführten Wahrheitsbeweis standhalten. Vielmehr fallen darunter solche Nachrichten, die von dem für die Wiedergabe Verantwortlichen als unrichtig erkannt oder leichtfertig als richtig erachtet, dennoch vorsätzlich bzw. grob fahrlässig verbreitet werden²²⁴.

1. Überzeugungsfreiheit

Dem Postulat der Wahrheitspflicht entsprechend fordern die Redakteursstatute, daß kein Programmmitarbeiter veranlaßt werden darf, eine seiner Überzeugung entgegenstehende Auffassung zu

221 Zur analogen Anwendung, vgl. Löffler, aaO, S. 485.

222 Art. 4 II Nr. 7 GBR; § 3 Nr. 4 GHR; § 2 VII GRB; § 10 II GVR; § 3 Satzung SFB; § 2 IV Satzung SDR; § 5 III SWF SV, Art. 6I Satzung SWF; § 4 II GWDR; § 3 ZDF SV; §§ 3 II, 23 be LPG; §§ 25, 6 bw LPG; §§ 25, 6 br LPG; §§ 25, 6 ns LPG; §§ 24, 6 rhf.pfl. LPG; §§ 25, 6 sh LPG; §§ 26, 6 nw LPG, ZDF-Programmrichtlinien I 4.

223 Wenzel, aaO, S. 128; zur Presse vgl. BVerfGE 12, 113 (130); Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 203.

224 Wenzel, aaO, S. 128 f.

vertreten, eine seiner Information widersprechende Sachangabe als richtig zu bezeichnen und eine zur umfassenden und wahrheitsgetreuen Berichterstattung gehörende Meinung oder Sachangabe zu unterdrücken (sog. Überzeugungsfreiheit ²²⁵). Bevor eine Beantwortung der Frage nach dem Aussagewert der Wahrheitspflicht für diese Forderungen möglich ist, bedarf es einer Konkretisierung der Überzeugungsfreiheit.

So kann z.B. die "negative Weisungsfreiheit", nichts der eigenen Überzeugung Widersprechendes über den Rundfunk verlaublich zu müssen, regelmäßig nicht bedeuten, daß der Redakteur, der mit der Erstellung eines Programmbeitrages beauftragt ist, sich weigern kann, bestimmte Tatsachen, objektive Umstände und Ereignisse zu recherchieren, darzustellen oder zu analysieren. Das gilt auch, wenn er der "Überzeugung" ist, daß es der Darstellung oder Untersuchung gerade dieser Fakten oder Vorkommnisse aus bestimmten Gründen nicht bedürfe. Dasselbe muß für Meinungen und Kommentare dritter Personen oder Institutionen gelten, die als von wesentlichem Wert für die allgemeine Meinungsbildung erachtet werden, ohne Rücksicht darauf, ob der jeweilige Redakteur diese Ansicht teilt. Mithin kann ein Weigerungsrecht des Redakteurs nur für solche Meinungsäußerungen relevant sein, bei denen der Eindruck besteht, daß sich der Redakteur als derjenige, der die Stellungnahme vorträgt, mit dieser als seiner eigenen identifiziert. Nur insoweit als die Möglichkeit besteht, daß ihm eine Ansicht zugerechnet ²²⁶ wird, die er nicht teilt und somit für die Rezipienten "unter falscher Flagge läuft", kann ein von den Redakteuren geforderter Freiraum von Bedeutung sein. Schon der Begriff "Überzeugung", gleichsam als Summe persönlicher Wertvorstellungen hinsichtlich eines bestimmten Sachverhalts, läßt nur eine solche Deutung der Forderung der Redakteure zu.

Was die "positive Überzeugungsfreiheit", das Verbot, die Meinung eines Programmitarbeiters zu "unterdrücken", betrifft, so kann daraus nicht ein subjektiver, Individualrechtlicher Anspruch des

²²⁵ WDR Programmanweisung III 10; Art. 2 NDR Statut; SWF Grundsätze III 3; BR Dienstweisung Art. 2 I; ZDF Leitordnung III 4 a.

²²⁶ Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 134 f.

jeweiligen Redakteurs gegenüber der Anstalt hergeleitet werden, seine private, persönliche Ansicht hinsichtlich eines bestimmten Sachverhaltes mittels des Rundfunks zu artikulieren²²⁷. Vielmehr ist damit nur gemeint, daß, wenn ein Redakteur ermächtigt wird, einen bestimmten Programmbeitrag eigenverantwortlich zu erbringen²²⁸, er im Rahmen der Wahrnehmung dieser Aufgabe nicht gehindert werden kann, den Beitrag so zu gestalten, wie er es mit seiner Überzeugung und seinen Kenntnissen in dieser Angelegenheit vereinbaren kann. Insbesondere darf er nicht dazu veranlaßt werden, einen Teilbeitrag, den er zum Verständnis und für die Gesamtaussage des vollständigen Beitrags für förderlich bzw. notwendig erachtet, zu unterdrücken, wenn damit das Gesamtbild seiner Arbeit verfälscht oder zumindest nicht dem entsprechen würde, was er auszusagen beabsichtigte. Nur innerhalb dieses Rahmens hat die von den Redakteuren geltend gemachte Forderung nach positiver Überzeugungsfreiheit Bedeutung. Das Verbot einen Teilbeitrag zu unterdrücken, ist somit notwendiger Annex der negativen Überzeugungsfreiheit, nämlich keine Aussage machen zu müssen, die nicht der eigenen Meinung entspricht. Dagegen fällt eine Befugnis des Redakteurs, innerhalb des Programmbeitrags eine besonders extreme Meinung zu artikulieren oder eine offensichtlich nicht vertretbare oder schon denkgesetzmäßig unlogische Schlußfolgerung zu ziehen, grundsätzlich nicht darunter. Insoweit ergeben sich für den Redakteur Grenzen²²⁹ aus der Aufgabe des Rundfunks, Forum und zugleich Informationsquelle der Allgemeinheit zu sein. Das erfordert aber - was die Repräsentanz der öffentlichen Meinung in den Rundfunkgremien als Spiegelbild zu der pluralistisch-gesellschaftlichen Konzeption des Gesetzgebers angeht - auch bei der Programmgestaltung durch die einzelnen Programmitarbeiter eine entsprechende Ausgewogenheit²³⁰. Damit ist aber die Wiedergabe einer extremen, offensichtlich nicht vertretbaren Meinung regelmäßig nicht vereinbar.

227 Hoffmann-Riem, aaO, S. 130; vgl. dazu ausführlich S. 147 ff.

228 Vgl. S. 42 Anm. 218.

229 Vgl. Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 137

230 Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 212.

2. Meinungen und Tatsachen

Was nun die Herleitung der Überzeugungsfreiheit aus dem Wahrheitsgebot angeht, so ergibt sich dessen einschränkende Bedeutung schon daraus, daß nur Tatsachen, Sachverhalte, die deskriptiv wiedergegeben werden können, nicht aber - als Gegensatz dazu - reine Meinungen und Ansichten, die ausschließlich Wertungen enthalten, einem Wahrheitsbeweis zugänglich sind²³¹. Dieser Zweiteilung folgen auch die einschlägigen rundfunk- und presserechtlichen Normierungen (vgl. z.B. "Nachrichten und Berichte", "Nachrichten sind von Kommentierungen und Stellungnahmen zu trennen"²³²) sowie die Formulierung in den redaktionellen Regelungen ("Meinung", "Sachangabe"²³³). Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, daß diese begriffliche Unterscheidung sich bei den einzelnen Programmbeiträgen nicht in jedem Fall durchführen läßt²³⁴. So kann einer "reinen" Nachrichtensendung durch die Art und Weise der Wiedergabe, insbesondere durch die Platzierung innerhalb der Sendung, Wortwahl, Sprechweise, Satzstellung²³⁵ und sonstige Verhaltensweise des Sprechers oder zusätzliche Einblendungen, eine Wertung beigegeben werden, die vom Zuschauer oft nicht als solche erkennbar ist²³⁶. Schon die Auswahl und Zusammenstellung einer 15-minütigen Nachrichtensendung aus der Vielzahl der täglich sich ergebenden "wichtigen und unwichtigen" Nachrichten erfolgt nach subjektiven Wertmaßstäben²³⁷. Auch ein Kommentar, als eine (subjektiv) wertende Stellungnahme, kommt regelmäßig nicht ohne Bezugnahme auf (objektive) Tatsachen aus²³⁸. Denn auch eine

231 Fuhr, aaO, S. 55 f.

232 Art. 4 II Nr. 7 GBR; § 3 Nr. 4 GHR; Art. 6 I Satzung SWF; § 3 ZDF SV.

233 Art. 2 NDR Statut; III 3 SWF Grundsätze.

234 Fuhr, aaO, S. 52 f; Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 137; Starck, aaO, S. 11; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 202.

235 Fuhr, aaO, S. 51 f; vgl. BVerfGE 12, 205 (260).

236 FAZ v. 16. Sept. 1974, S. 20, Alles über die Zeitung.

237 Hoffmann-Riem, aaO, S. 107. Die subjektiven Maßstäbe werden im wesentlichen Umfang schon von den die Rundfunkanstalten beliefernden Nachrichtenagenturen (unter anderem nach finanziell-kaufmännischen Gesichtspunkten) angelegt. Wobei sich die besondere Relevanz dieser Tatsache daraus ergibt, daß die Nachrichtenagenturen als gewinnorientierte Gewerbebetriebe somit zu einem Großteil dafür verantwortlich sind, welche Nachrichten von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verbreitet werden.

238 Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 51.

wertende Darstellung eines Sachverhaltes, die "bloße" Wiedergabe einer persönlichen Ansicht, setzen zumindest die konkludente Zugrundelegung und Anerkennung von Fakten, die eben diesen Sachverhalt und somit auch die vorgetragene Meinung tragen, voraus. Grundlage jeder Meinungsbildung ist die objektive, vorurteilsfreie Darstellung von Tatsachen.

Dennoch ist der Großteil der Programmbeiträge so angelegt und wird auch in dieser Weise von den Rezipienten verstanden, daß sich jeweils ein Schwerpunkt für die eine oder die andere Alternative ergibt (z.B. Nachrichten oder Kommentar). Wobei das Hinüberwechseln von der wertenden zur "rein" Tatsachen darstellenden Aussageform oft innerhalb einer einzigen Sendung - für den Rezipienten erkennbar - geschieht (z.B. Magazinsendungen, in die Nachrichten und Kommentare integriert sind). Somit kann, obwohl im Einzelfall die Grenze zwischen Wertung und Tatsachenzwiedergabe fließend ist, jeweils der Kern eines Programm- (teil-)beitrages auf seine Zugänglichkeit für einen Wahrheitsbeweis identifiziert werden. Anderenfalls wären die diesbezüglichen Gebote in den Rundfunkgesetzen ²³⁹ nach Trennung von Nachrichten und Kommentar rechtswidrig, da rechtlich nicht verlangt werden kann, was tatsächlich nicht möglich ist. Einer Trennung von Tatsachen und Meinung bedarf es auch, um den in allen Rundfunk- und Pressegesetzen geregelten Gegendarstellungsanspruch ²⁴⁰, der sich auf Tatsachenbehauptungen beschränkt, zu ermöglichen. Auch für die in den Rundfunk- und Pressegesetzen geregelte zivil- und strafrechtliche Haftungsfrage ²⁴¹ ist - mangels einer gerichtlichen Nachprüfungsmöglichkeit für Meinungen und Ansichten - die Unterscheidung zwischen Nachricht und Kommentar relevant.

Es bleibt somit dabei, daß das Wahrheitsgebot in den rundfunk- und presserechtlichen Regelungen wegen des nicht möglichen Wahrheitsbeweises bei "Überzeugungen", Meinungen und Ansichten für subjektiv wertende, nicht lediglich objektiv wiedergebende Programm- (teil-)beiträge nicht gilt.

239 Z.B. § 3 II ZDF SV; § 2 V II GRB; § 3 Nr. 4 GHR.

240 Z.B. § 4 ZDF SV, § 3 Nr. 9 GHR; § 11 rhf.pfl. LPG.

241 Vgl. S. 53 ff.

3. Auch kein Verbot der Unterdrückung und der unrichtigen Wiedergabe von Tatsachen aus der Wahrheitspflicht herleitbar

Für die Forderungen der Redakteure, keine Tatsachen unterdrücken, keine ihren Informationen widersprechende Fakten verlaublich zu müssen, gibt das Wahrheitsgebot ebenfalls keine Legitimationsmöglichkeit ²⁴².

Ist die Tatsache, die der insoweit angewiesene Redakteur in seinem Programmbeitrag verwerthen soll, objektiv falsch und die Unrichtigkeit von dem, die diesbezügliche Weisung erteilenden Programmverantwortlichen erkannt bzw. grob fahrlässig nicht erkannt worden, so ist die Weisung schon wegen des Verstoßes gegen die Wahrheitspflicht rechtswidrig und braucht deswegen nicht befolgt zu werden. Eine Regelung in den Redakteursstatuten hätte insoweit nur deklaratorische Bedeutung.

Ist die Tatsache entgegen der Auffassung des angewiesenen Redakteurs doch objektiv wahr oder wurde die Unrichtigkeit unter Vermeidung grober Fahrlässigkeit seitens des verantwortlichen Redakteurs nicht erkannt, so liegt kein Verstoß gegen die Wahrheitspflicht vor ²⁴³. Die in den einschlägigen Gesetzen geforderte Wahrheitspflicht entspricht dem Anspruch der Öffentlichkeit auf wahrheitsgetreue Information, die ihrerseits wieder für einen unverfälschten, realitätsbezogenen Meinungs- und Willensbildungsprozeß Voraussetzung ist. Somit dient die Wahrheitspflicht der Ausgestaltung und Regelung des Außenverhältnisses zwischen der Anstalt und den Rezipienten. Dazu ist jedoch ausreichend und notwendig, die Wahrheitspflicht in der oben aufgezeigten Weise inhaltlich zu beschränken. Insbesondere darf nicht die Tatsache, daß es möglicherweise innerhalb der Anstalt über den Wahrheitsgehalt einer Nachricht zwischen einem Programmmitarbeiter und dem verantwortlichen Redakteur zu Unstimmigkeiten kommt, zur Folge haben, daß aufgrund eines "extensiven" Verständnisses der Wahrheitspflicht, die Nachricht trotz eingehender Prüfung und somit Erfüllung der in den jeweiligen Rundfunk- und Pressegesetzen ver-

²⁴² Vgl. aber Hoffmann-Riem, aaO, S. 106

²⁴³ Wobei jedoch im Falle der Unrichtigkeit der Tatsache, aufgrund der diesbezüglichen Hinweise des angewiesenen Redakteurs, für die Frage, ob die Unrichtigkeit grob fahrlässig nicht erkannt wurde, erhöhte Anforderungen an den verantwortlichen Redakteur zu stellen sind.

langen Sorgfaltspflicht ²⁴⁴, nicht verbreitet werden kann. Das wäre nämlich der Fall, wenn der verantwortliche Redakteur keinen anderen dritten Redakteur anweisen wollte oder könnte ²⁴⁵, und sich der Angewiesene unter Berufung auf die Wahrheitspflicht weigern dürfte, die Nachricht zu verbreiten. Die Beantwortung der Frage, ob die Wahrheitspflicht tangiert ist und somit die Entscheidung über die Veröffentlichung einer Nachricht, kann nicht von der Meinung eines "einfachen" Redakteurs über deren Wahrheitsgehalt abhängen. Lediglich dem Intendanten bzw. dessen ihm gegenüber und somit auch rundfunkverfassungsrechtlich im konkreten Fall für eine Maßnahme verantwortlichen Redakteur ²⁴⁶ steht insoweit eine letztverbindliche Entscheidung zu.

Somit ergibt sich, daß aus der rundfunk- und presserechtlich normierten Wahrheitspflicht ein Weigerungsrecht eines Redakteurs, Tatsachen zu vertreten oder zu unterdrücken, ebenfalls nicht hergeleitet werden kann ²⁴⁷.

D. Stellung des einzelnen Rundfunkredakteurs nach den Rundfunk- und Pressegesetzen und Aussage daraus für die Mitbestimmungsforderung

1. Persönliche Stellungnahme

In den Rundfunkgesetzen ist zum Teil ausdrücklich die Befugnis der Redakteure normiert, Kritik an gesellschaftlichen oder staatlichen Vorgängen zu üben und sich in Kommentaren und persönlichen Stellungnahmen zu äußern ²⁴⁸. Möglicherweise geben diese Vorschriften ein Indiz für die Berechtigung der Forderung nach Überzeugungsfreiheit sowie der, Eingriffe in Programmbeiträge ²⁴⁹ nur unter Einbeziehung der betroffenen Redakteure bzw. deren Ver-

²⁴⁴ Vgl. S. 43 Anm. 222.

²⁴⁵ Z.B. wegen der reduzierten Besetzung der Nachrichtenredaktionen nachts.

²⁴⁶ Zum verantwortlichen Redakteur vgl. Löffler, aaO, S. 485; § 9 rhf.pfl. LPG.

²⁴⁷ Vgl. aber Hoffmann-Riem, aaO, S. 106; Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 65.

²⁴⁸ § 3 II ZDF SV; § 24 II 2 GBRA; Art. 4 II Nr. 5 GBR; § 3 Nr. 4 GHR; § 2 Nr. 8 Satzung SDR.

²⁴⁹ Art. 4 NDR Statut; III 10 WDR Programmanweisung.

tretungsorgan vorzunehmen. Eine mögliche Aussage unterliegt jedoch in jedem Fall den Schranken, die sich aus den oben erörterten Grundprinzipien der Alleinverantwortlichkeit und dem daraus hergeleiteten Alleinentscheidungsrecht des Intendanten ergeben. Mithin ist auch eine eigene letztverbindliche (Mit-) Entscheidung der Redakteure oder eine solche gegen den Willen des Intendanten über Form und Inhalt eines Programmbeitrages vom Gesetzgeber nicht intendiert. Die auf ihren Aussagegehalt zu überprüfenden Normen können somit nur für eine (unverbindliche) Mitwirkung der Redakteure Relevanz haben.

a) Überzeugungsfreiheit

Was das "negative Mitbestimmungsrecht"²⁵⁰, die Überzeugungsfreiheit angeht, bietet sich aus der den Programmitarbeitern zugestandenen Möglichkeiten, in eigenen Kommentaren und Sendungen ihre persönliche Meinung zu äußern, zugunsten der Redakteure eine positive Interpretationsmöglichkeit an.

Zuvor soll aber noch einmal darauf hingewiesen werden, daß damit jedoch nicht entschieden ist, daß den Redakteuren aus Art. 5 GG ein Individualgrundrecht gegen die Anstalt zusteht, ihre "private", persönliche Meinung über den Rundfunk zu artikulieren. Die hier angesprochene Möglichkeit persönliche Ansichten zu äußern, ist als repräsentative, konstruktive Komponente der öffentlichen Meinungsbildung zu verstehen, nicht als subjektives Individualrecht der Privatperson Redakteur. Die Artikulierung der persönlichen Meinung der Redakteure ist somit nur insoweit von Bedeutung, als sie Teil der allgemeinen öffentlichen Meinung ist²⁵¹.

Gemäß den einschlägigen Normierungen in den Rundfunkgesetzen wird die persönliche Meinungsäußerung der Redakteure - in ihrer eingeschränkten Bedeutung lediglich als Bestandteil der öffentlichen Meinung und unter Beachtung der Intendantenverantwortung und der Leitgrundsätze der Rundfunkanstalten²⁵² - positiv gefördert und geschützt. Es wäre damit nicht vereinbar, wenn die Verweigerung

²⁵⁰ Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 136.

²⁵¹ Vgl. Rau, aaO, S. 147.

²⁵² Vgl. z.B. § 2 IV Nr. 8 GSDR: "demokratisch gesinnte Kommentatoren"; Art. 4 I 2 GBR: "demokratische Gesinnung".

einer Stellungnahme zu bestimmten Sachverhalten, als besondere Ausdrucksform der persönlichen Meinungsartikulation der Redakteure, nicht in gleichem Maße dem Schutz unterstünde. Dabei ist Voraussetzung, daß eine Weigerung nur im Rahmen der oben aufgestellten Grundsätze erfolgt und somit auf aner kennenswerten Motiven beruht. Entsprechendes gilt für das Recht und die Pflicht einer vollständigen und wahrheitsgemäßen Informierung der Öffentlichkeit. Wird ein Redakteur dazu veranlaßt, eine seiner Überzeugung widersprechende Meinung als eigene auszugeben, so verliert die ihm vom Gesetzgeber zugestandene Befugnis, seine persönliche Meinung zu äußern, für ihn in Zukunft ihre Bedeutung. Denn es wäre (nicht nur) aus der Sicht der Rezipienten unglaublich und unverständlich, wenn ein Redakteur bezüglich des selben Sachverhalts (möglicherweise noch innerhalb kürzester Zeit), zwei sich gegenseitig ausschließende, grundverschiedene Meinungen vertreten würde. Noch weniger könnte Verständnis dafür aufgebracht werden, wenn der Redakteur in einer zweiten Stellungnahme, gleichsam als Rechtfertigung, darauf verweisen würde, daß seine "erste Meinung" eine aufgezwungene Erklärung gewesen sei, die jetzige Verlautbarung dagegen seiner wirklichen Auffassung entspräche.

Es bestände überdies die Möglichkeit, die Befugnis der Redakteure, ihre persönliche Meinung zu äußern, zu unterlaufen. Immer dann, wenn ein Redakteur von seiner Ermächtigung Gebrauch machen wollte, könnte er - aufgrund des Direktionsrechts des jeweiligen Vorgesetzten bei Nichtanerkennung einer Überzeugungsfreiheit - dazu veranlaßt werden, gerade das Gegenteil seiner beabsichtigten Stellungnahme zu verlautbaren. Das den Redakteuren Rundfunkgesetzlich zugestandene Recht sowie dessen Bedeutung für den allgemeinen Urteilsbildungsprozeß würde dadurch vollständig ausgehöhlt.

Auch wenn diese Konfliktfälle regelmäßig in der Praxis der Rundfunkanstalten nicht vorkommen werden ²⁵³, wird dadurch deren juristischer Argumentationswert lediglich relativiert. Die Möglichkeit, daß es zu solchen Konflikten kommen kann und somit das den Redakteuren zugestandene Recht seine Bedeutung verliert,

253 Vgl. Umfrage unter den Intendanten, epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 32 v. 1. Sept. 1971.

genügt, um die Begründetheit der Forderung der Redakteure auf Überzeugungsfreiheit zu indizieren.

Darüberhinaus läßt sich jedoch aus den Rundfunkgesetzen nicht entnehmen, ob die Wahrnehmung der Überzeugungsfreiheit institutionalisiert, einem besonderen, insoweit mit Kompetenzen ausgestatteten Redakteursorgan anvertraut oder nur als individuelles Recht des jeweilig Betroffenen aktualisiert werden soll. Eine solche Aussage kann letztlich nur unter Berücksichtigung der sedes materiae der negativen Meinungs- und Gesinnungsfreiheit, Art. 5 und Art. 4 GG ²⁵⁴ gemacht werden.

b) Programmeingriffe

Entsprechendes muß auch für die Forderung der Redakteure auf Teilhabe an dem Entscheidungsprozeß wegen eines Eingriffs in einen von ihnen erbrachten Programmbeitrag oder Absetzung dessen gelten. Auch wenn man ein gewisses Indiz für die Berechtigung der diesbezüglichen Forderungen nach Beteiligung aus den einschlägigen Normen herauslesen will, so wird doch keine Aussage über die Beteiligungsform gemacht. Überdies gilt: Da den Redakteuren die Möglichkeit zusteht, ihre Meinung zu bestimmten Sachverhalten darzulegen, würde es in seiner praktischen Auswirkung einer Entziehung dieser Befugnis gleichkommen, wenn die Anstaltsleitung ohne Begründung und ohne Gewährung einer Anhörung oder Gegendarstellung die Stellungnahme des jeweiligen Redakteurs vom Programm absetzen könnte. Ebenso würde das Recht, die persönliche Meinung darzulegen, durch die Möglichkeit einer nachträglichen, sinnentstellenden Veränderung, die gegenüber dem Betroffenen nicht begründet werden müßte, stark abgewertet. Solche Eingriffe könnten bei den Redakteuren zu Unsicherheit und Verminderung der Bereitschaft führen, auch in Zukunft engagierte Programmbeiträge, die aus der journalistischen Alltagsarbeit herausragen und besondere Akzente setzen, zu gestalten. Außerdem ist es nicht ersichtlich, warum für die Redakteure die im öffentlichen Dienst- und Personalvertretungsrecht praktizierten Grundsätze des Remonstrations- ²⁵⁵ und Beschwerderechtes sowie jene auf Anhörung und Gegenvorstellung nicht

²⁵⁴ Vgl. S. 130 ff.

²⁵⁵ Vgl. v. Münch, Besonderes VerwR, S. 78, 54, der nur eine entsprechende Anwendung der Demonstrationspflicht ablehnt.

gelten sollen ²⁵⁶. Auch wenn man die Mitarbeiter der Rundfunkanstalten nicht als öffentlich-rechtliche Bedienstete versteht ²⁵⁷, so liegt doch aufgrund der Tatsache, daß ihr Dienstherr eine öffentlich-rechtlich verfaßte Anstalt ist, eine entsprechende Anwendung der im öffentlichen Dienst geltenden Normen nahe. Zwar nimmt die Rundfunkanstalt wegen des Gebots der Staatsfreiheit nur formal-organisatorische und keine "echten", materiellen Verwaltungsaufgaben wahr. Daraus ergibt sich jedoch kein Erfordernis, die diese Aufgaben erfüllenden Mitarbeiter einer qualitativ anders ausgestalteten Fürsorge- und Treuepflicht zu unterstellen als "normale" öffentlich-rechtlich Bedienstete. Das Ausmaß der Staatsunabhängigkeit ist soweit ohne Bedeutung für die Intensität der Rechte und Pflichten der Anstaltsmitarbeiter.

2. Rundfunk- und presserechtliche Verantwortlichkeit der Redakteure

Die Zulässigkeit der Redakteursmitbestimmung kann sich aus der in den Rundfunk- und Pressegesetzen geregelten Verantwortlichkeit der Redakteure für einen von ihnen erstellten Programmbeitrag ergeben. So ist nach den Rundfunkgesetzen ²⁵⁸ sowie nach "sinngemäßer Anwendung" ²⁵⁹ der entsprechenden Vorschriften in den Landespressegesetzen ²⁶⁰ (neben ²⁶¹ dem Intendanten) der Verfasser und Hersteller sowie der verantwortliche Redakteur eines Beitrags für diesen zivil- und strafrechtlich verantwortlich ²⁶². Aus dieser haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit der Programmgestalter könnte man auf ihre Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit schließen ²⁶³, da - wie oben aufgezeigt - Verantwortung nur der trägt kann, der in seinen Entscheidungen nicht von denen eines anderen abhängig ist.

²⁵⁶ Vgl. in diesem Sinne WDR Programmanweisung III 10; auch dazu S. 57.

²⁵⁷ V. Münch, aaO, S. 26, 24; vgl. auch Art. 36 I Satzung SWF; Hoffmann-Riem, aaO, S. 98, Anm. 9; aber auch BVerfGE 31, 314 (342); Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 148.

²⁵⁸ Art. 19 GBR; vgl. §§ 4, 54 GVRG; §§ 7, 8 ZDF SVR; §§ 28, 29 GBRA.

²⁵⁹ § 24 rhlpfl.LPG; dazu Löffler, aaO, S. 485.

²⁶⁰ § 20 bw, br, ns, sa LPG; § 19 be, hbg, rhlpfl. LPG; § 21 nw LPG; § 11 ba, he LPG.

²⁶¹ Vgl. Fuhr, aaO, S. 81, 78 "gesamtschuldnerisch".

²⁶² Fuhr, aaO, S. 78 ff.

²⁶³ Vgl. Greiser, Probleme der Inneren Pressefreiheit, S. 52; Wilfert, Es geht nicht nur um Springer, S. 51.

Vorab soll darauf hingewiesen werden, daß die bereits erörterte organschaftliche ²⁶⁴ Intendantenverantwortlichkeit gegenüber der hier in Frage stehenden Verantwortung ein aliud darstellt ²⁶⁵. Während es sich einmal um das rundfunkverfassungsspezifische, anstaltsinterne Einstehenmüssen für die getroffenen Entscheidungen gegenüber den Aufsichtsgremien handelt, vgl. z.B. §§ 13 Abs. 3, 16 Abs. 2 ZDF-Staatsvertrag, geht es in diesem Zusammenhang um anstaltsexterne zivil- und strafrechtliche Haftungsfragen.

Erteilt der Intendant oder der verantwortliche Redakteur einem Programmitarbeiter Weisung zu einem haftungsrechtlich relevanten Programmbeitrag, so kann ²⁶⁶ der Programmitarbeiter, soweit er den diesbezüglichen Inhalt der Weisung erkennt, diese zurückweisen und ihre Ausführung ablehnen. Die Berechtigung ²⁶⁶ ergibt sich daraus, daß niemand gezwungen werden darf, eine strafbare Handlung oder eine solche, aus der er sich sonst haftbar machen würde, vorzunehmen ²⁶⁷.

In allen anderen Fällen, in denen der Programmbeitrag rechtmäßig ist oder der Redakteur die straf-, zivilrechtliche Relevanz schuldlos nicht erkennt ²⁶⁸, ergibt sich, wegen mangelnder Zurechenbarkeit einer rechtswidrigen Handlung, keine Haftungsproblematik. Da ein Weigerungsrecht der Redakteure somit auf rechtswidrige Programmbeiträge beschränkt ist, läßt sich aus der gesetzlich sanktionierten Verantwortung der Redakteure eine über die haftungsrechtlich relevanten Fälle hinausgehende Überzeugungsfreiheit nicht herleiten.

Auch für die Zulässigkeit einer Einbeziehung der Redakteure bei einem Eingriff in ihren Programmbeitrag lassen sich aus der in den Rundfunk- und Pressegesetzen postulierten Verantwortlichkeit keine Rückschlüsse ziehen. Wird ein zuvor rechtmäßiger Programmbeitrag erst durch den Eingriff eines vorgesetzten Mitarbeiters rechtswidrig und gewinnt somit haftungsrechtliche Bedeutung ²⁶⁹,

²⁶⁴ Wenzel, aaO, S. 10.

²⁶⁵ Wenzel, aaO, S. 9 f.

²⁶⁶ Im Falle einer strafbaren Handlung besteht die Verpflichtung, der Weisung nicht Folge zu leisten.

²⁶⁷ Vgl. § 56 II BBG; das ergibt sich auch aus der arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht.

²⁶⁸ Vgl. § 56 II 3 BBG " die Strafbarkeit für ihn erkennbar war".

²⁶⁹ Wird der Beitrag durch den Eingriff nicht rechtswidrig, ergibt sich schon aus diesem Grunde keine Haftungsfrage.

so ergibt sich für den Redakteur, der den ursprünglich rechtmäßigen Beitrag erstellte, keine Haftungsproblematik. Die Frage nach der Verantwortlichkeit und einem daraus herleitbaren Überzeugungsfreiraum stellt sich nicht.

3. Mitbestimmung der Gremien bei Personalmaßnahmen, die leitende Programmmitarbeiter betreffen

Daraus, daß nach den Rundfunkgesetzen Personalmaßnahmen, die die leitenden Programmverantwortlichen tangieren, nur mit Zustimmung des Rundfunkrates oder des Verwaltungsrates zulässig sind ²⁷⁰, kann sich eine Aussage für die auch von den Redakteuren geforderte Beteiligung bei eben diesen personellen Entscheidungen ergeben. Die Mitwirkungsmotivation der Redakteure besteht - was die Personalentscheidungen des Intendanten in Bezug auf leitende Programmverantwortliche betrifft - unter anderem darin, die diesen Alleinentscheidungen wesensspezifisch immanente subjektive, in gewissem Maße einseitige, imperative und "monokratische" Komponente abzubauen. Vielmehr sollen die Entscheidungen aus einem vielfältigen ausgewogenen Meinungsspektrum, das die Gesamtheit der Redakteure ermöglichen soll, erwachsen. Namentlich komme der sich aus der Kontrolle seitens der Kollegialorgane ergebende Aspekt der Meinungsvielfalt und Objektivität, in der Praxis der täglichen Routineentscheidungen nicht ausreichend zum Tragen. Das ergebe sich unter anderem aus der regelmäßig ²⁷¹ nur nachträglichen Überprüfungsmöglichkeit durch den Rundfunkrat als Rundfunkparlament - eine Vorzensur der zur Ausstrahlung kommenden Beiträge stellte einen Eingriff in die Rechte des Intendanten dar ²⁷² - und aus der mangelnden ständigen Präsenz und Konstituierung der Gremien.

Davon zu unterscheiden ist die von den Redakteuren vorgebrachte Begründung, die pluralistische, rundfunkspezifische Legitimation der Intendantenentscheidung durch die Beteiligung der Redakteure am Entscheidungsprozeß zu verstärken und optimieren. Diese wurde schon oben, wegen der mangelnden "Gruppenqualität" der Redakteure, als nicht zutreffend erachtet und bedarf somit an dieser Stelle keiner Erörterung mehr.

²⁷⁰ Vgl. S. 28 Anm. 143.

²⁷¹ Zu Ausnahmen, Fuhr, aaO, S. 110.

²⁷² Fuhr, aaO, S. 110; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 228.

Aber auch die hier geltend gemachten Argumente sind unbegründet. Durch das rundfunkgesetzlich vorgesehene Einvernehmen der jeweils zuständigen Gremien bei Personalentscheidungen des Intendanten, die leitende Programmitarbeiter betreffen, ist die von den Redakteuren angestrebte aktuelle Kontrolle durch ein kollegiales Organ bereits realisiert. Die damit verbundene Argumentationsvielfalt sowie die Aktualisierung des Prinzips der Verantwortlichkeit des Intendanten gegenüber den Gremien dadurch, daß in jedem Einzelfall einer vorzunehmen Personalentscheidung das Einverständnis des entsprechenden Kollegialorgans vorliegen muß, lassen die Forderung der Redakteure nach Meinungsvielfalt und Objektivierung ins Leere gehen. Was das imperative und monokratische Element in den Intendantenentscheidungen betrifft, so ist dieses vom Gesetzgeber im Hinblick auf die für das Intendantenamt notwendige Flexibilität und Autorität bewußt in Kauf genommen worden. Überdies gilt auch hier, daß rundfunkgesetzlich neben den Anstaltsgremien ein zusätzliches Überwachungsorgan (in Form einer Redakteursvertretung) nicht vorgesehen ist. Auch insoweit läßt sich eine Beteiligung der Programmitarbeiter somit nicht rechtfertigen.

E. Die Bedeutung der besonderen öffentlich-rechtlichen Organisationsform der Rundfunkanstalten für die Verwendbarkeit der Argumente, die im Rahmen der allgemeinen Mitbestimmungsdiskussion erörtert werden

Innerhalb der allgemeinen Unternehmensmitbestimmungsthematik werden 4 Hauptmotive ²⁷³ diskutiert:

1. Gleichwertigkeit und Gleichberechtigteit der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit
2. Allgemeine Demokratisierung
3. Abbau und Kontrolle wirtschaftlicher Macht der Großunternehmen
4. Wahrung der allgemeinen Menschenwürde des Arbeitnehmers ²⁷⁴

²⁷³ Vgl. Biedenkopf/Säcker ZfA 1971, 219 f; Biedenkopf-Bericht, S. 1 ff.

²⁷⁴ Das Argument der Menschenwürde ist an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber zu erwähnen. Vgl. S. 203.

Nachfolgend ist zu erörtern, ob bzw. in welcher modifizierten Form diese allgemeinen Mitbestimmungsargumente auch für die spezifische Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt Verwendung finden können. Dabei sollen den Rundfunkanstalten, soweit dieses zum Verständnis der Problematik notwendig erscheint, die Presseunternehmen gegenübergestellt werden.

1. Kapital und Arbeit

Der Forderung nach Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit mangelt es in der Diskussion um die Redakteursmitbestimmung auch in modifizierter Form an Schlüssigkeit. Die Unternehmenssituation im Rundfunk ist von der der (privatrechtlichen) Presse, was die Konfrontation zwischen Kapitaleigner und Arbeitnehmer, namentlich das jeweils von ihnen zu tragende Eigentums- bzw. Arbeitsplatz-Risiko angeht, grundverschieden. Auch wenn man die Bediensteten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Repräsentanten für den Faktor Arbeit ansieht, ist schon insoweit ein Vergleich zwischen Rundfunk und Presse nur bedingt möglich.

In den öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunkanstalten besteht, anders als bei der Presse, eine gesteigerte Fürsorgepflicht des Arbeitgebers. Das ergibt sich aus der sinngemäßen Geltung der Vorschriften über den öffentlichen Dienst²⁷⁵. Beim Rundfunk finden regelmäßig die dem Schutz der Arbeitnehmer dienenden personalvertretungsrechtlichen Grundsätze Anwendung. Dagegen unterliegt die Presse als Tendenzbetrieb nur einer eingeschränkten Geltung des Betriebsverfassungsgesetzes, § 118 Betriebsverfassungsgesetz²⁷⁶.

Somit besteht bei den Bediensteten der Rundfunkanstalten wegen des verstärkten arbeitsrechtlichen Schutzes eine wesentlich geringere Gefährdung des Arbeitsplatzes und des darüber hinausgehenden gesamten sozialen Besitzstandes als bei den Mitarbeitern der Presse. Einer Mitbestimmungsargumentation, die aus der Arbeitsplatzgefährdung der Arbeitnehmer hergeleitet wird, mangelt es aufgrund dieser besonderen Situation bei den Rundfunkanstalten mithin an der notwendigen Überzeugungskraft²⁷⁷.

275 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 98 Anm. 9; v. Münch, aaO, S. 26, 24; Art. 36 I Satzung SWF.

276 Vgl. dazu die personalvertretungsrechtlichen Erörterungen, S. 64 ff.

277 Vgl. Ipsen, aaO, S. 17.

Neben dieser mangelnden Vergleichbarkeit auf seiten der Arbeitnehmer fehlt es bei den Rundfunkanstalten an einer Parallele auf der "Kapitalseite" und somit an der Polarität²⁷⁸, auf der die Arbeit/Kapital-Mitbestimmungsrechtfertigung basiert. In den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - anders bei der Presse - gibt es keinen Kapitaleigner, den es gelte, in seiner Privatautonomie zugunsten der Arbeitnehmer, die in gleichwertiger Weise an der Unternehmensleistung, z.B. der Herstellung eines Presseerzeugnisses, beteiligt sind, einzuschränken²⁷⁹. An seiner Stelle steht die Anstalt als öffentliche Einrichtung und Trägerin einer öffentlichen Aufgabe²⁸⁰ mit ihrer ausschließlich an der Allgemeinheit orientierten Eigentumszuordnung und ihren zur Aufgabenerfüllung notwendigen sächlichen (finanziellen) Mitteln. Der Profitausgerichtetheit auf der Unternehmer- (Verleger-) Seite steht die Verfolgung ökonomischer Prinzipien, nicht um der Gewinnmaximierung, sondern ausschließlich um der Gewährleistung kontinuierlicher Daseinsvorsorge²⁸¹ willen, durch die Rundfunkanstalt gegenüber. Die Hauptforderung der Arbeitnehmer, daß das Eigentum nicht zur alleinverantwortlichen, ausschließlich profitorientierten Disposition des Unternehmers über seinen Betrieb und somit über den "Faktor Arbeit" berechtigen darf, stößt damit bei den Rundfunkanstalten ins Leere²⁸².

Da es schon, was die Prämissen des Mitbestimmungsargumentes einer Gleichstellung von Arbeit und Kapital - Arbeitsplatzrisiko und Eigentum - betrifft, an einer Parallele zwischen privatrechtlicher Presse und öffentlich-rechtlichem Rundfunk fehlt, kann das Argument für die Rundfunkanstalten keine Bedeutung haben.

2. Demokratisierung

Der Ruf nach Demokratisierung in den Funkhäusern²⁸³ wird in der Diskussion um die Redakteursmitbestimmung gleichgesetzt mit Erweiterung und Absicherung von Freiräumen der Programmitarbeiter

278 Ipsen ebda.:

279 Vgl. Ipsen, aaO, S. 59.

280 Vgl. dazu S. 132.

281 Vgl. dazu S. 134.

282 Ipsen, aaO, S. 59, zur Mitbestimmung in den Gremien.

283 Vgl. Menningen, RuF 1970, 151; Hoffmann-Riem, aaO, S. 25; Ipsen, aaO, S. 58, 32 f.

sowie verstärkter anstaltsinterner Transparenz zugunsten der Redakteure. Außerdem wird damit eine Reduzierung von Fremdbestimmung und verbindliche Entscheidungsteilhabe und Kontrolle bei allen Fragen, die die Programmitarbeiter und den von ihnen zu erbringenden Programmbeitrag berühren, verbunden. Auch insoweit werden die Forderungen der Redakteure durch die Schranken der geltenden Rundfunkgesetze eingegrenzt.

Lediglich das dort ausgewiesene spezielle Demokratiemodell der rundfunkverfassungsrechtlich-gesellschaftlichen Legitimierung steht für die rundfunkgesetzeskonforme Verwirklichung der Forderung der Redakteure zur Verfügung. Namentlich handelt es sich dabei nicht um das staatliche Demokratiemodell, dem eine allgemeine freie und unmittelbare Wahl aller Staatsbürger, somit auch der Redakteure, zugrunde liegt²⁸⁴. Das Demokratiemodell des Rundfunks beruht dagegen - wie oben schon aufgezeigt - auf einem speziellen Prinzip der Vergesellschaftung²⁸⁵. Es beinhaltet die Widerspiegelung der pluralistischen Gesellschaft und ihrer jeweiligen Struktur, wie sie der Gesetzgeber gesehen und für repräsentativ erachtet hat und die Vermittlung ihres Willens, ihrer Meinungen, Tendenzen und Strömungen durch das Rundfunkparlament. Da der Intendant diesem gegenüber verantwortlich ist, setzt sich somit die demokratische Legitimationskette bis zu der monokratischen Exekutivspitze fort. Somit kann "mehr Demokratie" im Rundfunk nicht bedeuten, daß mehr Staatsbürger, d.h. die Rezipienten und die Belegschaftsangehörigen der Anstalten, umfassender und interessenorientierter in den Anstaltsgremien vertreten sind. Das Demokratiegebot verlangt vielmehr in diesem Zusammenhang eine optimale, der jeweiligen Relevanz bestimmter weltanschaulicher, politischer, gesellschaftlicher Gruppen entsprechende Repräsentanz. Dabei ist Voraussetzung, daß auch diesbezügliche Veränderungen in der pluralistischen Struktur berücksichtigt werden²⁸⁶. Somit wurde - bei aller Kritik, die hinsichtlich der Zusammensetzung der Gremien laut wird - die Demokratisierung im Rundfunk von dem jeweiligen Rundfunkgesetzgeber im Grunde schon vollzogen. Da die Redakteure

284 Vgl. Ipsen, aaO, S. 32.

285 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 134.

286 Vgl. Fuhr, aaO, S. 116.

von Gesetzgeber aber nicht als gesellschaftliche Gruppe anerkannt wurden, ist somit auch ihre Forderung nach "mehr Demokratie im Rundfunk", was ihren eigenen mangelnden Status als "Demos" 287 im Sinne der rundfunkverfassungsrechtlichen Besonderheit angeht, nicht schlüssig.

3. Abbau und Kontrolle wirtschaftlicher Macht

Im engen Zusammenhang mit dem Ruf nach Demokratisierung steht das letzte hier zu erörternde allgemeine Mitbestimmungsargument: Abbau und Kontrolle der (wirtschaftlichen Unternehmer-) Macht 288. Auch in abgewandelter Form ist dieses Motiv - soweit überhaupt eine über das Demokratieargument hinausgehende, selbständige Bedeutung besteht - für die Frage der Rechtfertigung der Mitbestimmung der Redakteure ohne Relevanz. Dabei ist zum Teil auf das zuvor schon Erörterte zurückzugreifen. Die "Macht", um deren Kontrolle und Abbau es geht, ist weder eine staatliche noch eine privatwirtschaftlich-unternehmerische. Vielmehr ist es die pluralistisch relevante Vertretung der Allgemeinheit, die - wenn auch in derzeit nicht optimal ausgewogener, der tatsächlichen Strukturierung der Öffentlichkeit nicht unbedingt entsprechender Form - mit einem vom Staat zur Verfügung gestellten Instrumentarium als Rundfunkveranstalter fungiert. Ein Abbau oder eine Modifizierung dieser letztlich den tragenden Kräften der Gesellschaft zustehenden Kompetenzen kommt nur auf rundfunk-demokratisch legitimierte Weise oder durch gesetzgeberische Maßnahmen in Betracht.

Da hier nur das geltende Recht zur Erörterung steht, bedarf es in diesem Zusammenhang keiner Überlegung, ob eine andere anstaltsinterne Struktur der Rundfunkveranstalter sachdienlicher und zweckmäßiger, der verfassungsrechtlich gesicherten Stellung des Rundfunks mehr entsprechen würde.

Als Ergebnis ist somit festzuhalten, daß die hier erörterten, der allgemeinen Unternehmens-Mitbestimmungsdiskussion entlehnten Argumente, nicht für eine positive Aussage im Hinblick auf die Redakteursmitbestimmung verwertbar sind.

287 Ipsen, aaO, S. 18.

288 Ipsen, aaO, S. 16 f, 61.

F. Ergebnis der Untersuchung der rundfunk- und presse-
rechtlichen Regelungen auf ihren Aussagewert für die Mit-
bestimmungsforderung der Redakteure

Grundsätzlich ergeben sich aus den Rundfunk- und Pressegesetzen keine positiven Anhaltspunkte, aus denen definitiv die rechtliche Zulässigkeit der Redakteursmitbestimmung hergeleitet werden kann. Im Gegenteil verbietet das Prinzip der Intendantenverantwortlichkeit eine verbindliche Mitbestimmung der nicht rundfunkspezifischen Legitimationsgrundsätzen entsprechenden Redakteure. Was die unverbindliche Mitwirkung betrifft, so ergeben sich Indizien für die Zulässigkeit eines negativen Wilsungsrechtes in solchen Fragen, die die Überzeugungsfreiheit des Redakteurs tangieren sowie für die Statthaftigkeit einer Einbeziehung der Redakteure in die Entscheidung über einen Eingriff in einen von ihnen erbrachten Programmbeitrag. Darüberhinaus ist jedoch keine Aussage darüber möglich, ob diese Freiräume in der von den Redakteuren geforderten institutionalisierten Form realisiert werden können.

ZWEITER TEIL

PERSONALVERTRETUNGSRECHTLICHE RECHTMÄSSIGKEIT

Rechtsgrundlagen und Abgrenzung

Eine Überprüfung der personalvertretungsrechtlichen Zulässigkeit der redaktionellen Mitwirkungsbestrebungen im Rundfunkbereich setzt voraus, daß in den Rundfunkanstalten Personalvertretungsrecht Anwendung findet.

Für die beiden Bundesrundfunkanstalten DLF und DW gilt das Bundespersonalvertretungsgesetz (3PersVertrG) ¹. Für die Landesrundfunkanstalten ist grundsätzlich das Personalvertretungsgesetz des Bundeslandes, in dem die jeweilige Anstalt ihren Standort hat, anwendbar ². Das ist der Fall beim BR, HR, SR, WDR (Nordrhein-Westfalen), SFB und RB. Für das ZDF (mit Sitz in Mainz) ist das rheinland-pfälzische Personalvertretungsgesetz ³ Rechtsgrundlage.

Für den SWF (Baden-Baden) gilt der Staatsvertrag zwischen Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg über das Personalvertretungsrecht der Arbeitnehmer des SWF. Das Personalvertretungsrecht des Bundeslandes Hamburg gilt gem. § 101 hamburgisches Personalvertretungsgesetz nicht für den von den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg gemeinsam errichteten NDR. Bis zum Abschluß eines diesbezüglichen Staatsvertrages besteht somit das Betriebsrätegesetz vom 10. April 1946 (Kontrollratsgesetz Nr. 22) fort ⁴. Keine Anwendung findet für den SDR das baden-württembergische Personalvertretungsgesetz. Der Grund besteht darin, daß nach § 1 baden-württembergisches Personalvertretungsgesetz dieses nur Anwendung findet auf öffentlich-rechtliche Anstalten, die der

1 Lehr/Berg, Rundfunk und Presse, S. 315.

2 Vgl. BVerwG NJW 1966, 1286.

3 § 100 c ff rhf.pfl. PersVertrG.

4 Vgl. Hoffmann-Riem, Redaktionsstatute im Rundfunk, S. 78; Baumgarten, Die rechtliche Stellung der bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Beschäftigten, S. 182 f; Mai, Mitbestimmung im Rundfunk, S. 1.

Aufsicht des Landes unterliegen. Das ist beim SDR nicht der Fall ⁵.

Untersucht man die einschlägigen Personalvertretungsgesetze daraufhin, ob sie eine ausdrückliche Aussage bezüglich der Redakteursstatutenbewegung machen, muß dieses grundsätzlich verneint werden. Einzig das saarländische Personalvertretungsgesetz ⁶ ermöglicht expressis verbis die Bildung eines (Personalrats-) Ausschusses für Angelegenheiten der Programmitarbeiter. Diesem sind Konsultationsmöglichkeiten mit der Anstaltsleitung in bestimmten, die Programmitarbeiter berührenden Angelegenheiten zugestanden. In den übrigen Personalvertretungsgesetzen wird zwar teilweise durch eine modifizierte personalvertretungsrechtliche Erfassung der Programmitarbeiter in den Rundfunkanstalten ⁷ der Sonderstatus des Rundfunks gegenüber staatlichen Dienststellen und Verwaltungsaufgaben angedeutet. Eine eindeutig positive Wertung für die redaktionellen Mitwirkungsbestrebungen kann daraus jedoch nicht entnommen werden.

Die Tatsache, daß in einigen Personalvertretungsgesetzen ⁸ eine Beteiligung der Belegschaftsmitglieder in den Rundfunkgremien vorgesehen ist, gibt nichts für die personalvertretungsrechtliche Zulässigkeit einer Redakteursmitbestimmung her. Es handelt sich insoweit um zwei unterschiedliche, voneinander unabhängige Mitbestimmungsbewegungen ⁹. Bei den Redakteursstatuten geht es nicht um eine Beteiligung der Anstaltsbediensteten in den Aufsichtsgremien des Rundfunks - was gleichsam der allgemeinen unternehmerischen Mitbestimmung entspricht ¹⁰ - sondern um Mitwirkung

5 Lehr/Berg, aaO, S. 298; Jank, Die Verfassung der deutschen Rundfunkanstalten, S. 102; ders., DVBl 1963, 45; vgl. BVerfGE 12, 205 (261): "höchstens einer beschränkten Rechtsaufsicht"; Hermann, AöR 90, 311; Wolff; VerwR II §§ 98 I b 3, 77 II b 3; Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 129.

6 § 112 III sa PersVertrG.

7 Vgl. §§ 69 IV 5, 95 I BPersVertrG; vgl. auch § 67 VI E nw PersVertrG, Drucksache d. LT 7/3543 S. 27; §§ 90 I, 88 III he PersVertrG; § 100 rhlpfl. PersVertrG; 69 II SV PersVertrR SWF; Art. 83 Nr. 7 ba PersVertrG; Fitting/Auffarth/Kaiser, BetrVerfG § 118 Rdnr. 21.

8 § 112 I sa PersVertrG; § 9 I br PersVertrG; § 67 he PersVertrG; zu letzterem vgl. Berg, 49 DJT, N 50; zu allem Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, S. 21 f.

9 Ipsen, aaO, S. 7, 21 f, 53 f; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973) S.144; Rau, Wie geduldig ist Medienpapier? S. 151; Berg, aaO, N 50.

10 Rau, aaO, S. 151; Glotz, Wie geduldig ist Medienpapier? S. 24; Ipsen, aaO, S. 52 ff.

am Arbeitsplatz, um mehr Mitsprache und Transparenz beim Arbeitsprozeß. Die Eigenständigkeit beider Mitbestimmungsbestrebungen läßt sich ebenfalls daraus ersehen, daß auch der saarländische Gesetzgeber von zwei unterschiedlichen Regelungskomplexen ausgeht (§§ 110 ff saarländisches Personalvertretungsgesetz).

A. Formelle Konkurrenzfragen (Organkonkurrenz)

1. Die Rundfunkanstalt als Nicht-Tendenzbetrieb im Sinne einer entsprechenden Anwendung des § 118 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVerfG)

Die Installierung von "Organen" ¹¹ und Gremien ¹² zur Ermöglichung einer redaktionellen Mitwirkung in den Rundfunkanstalten und deren Ausstattung mit Zuständigkeiten muß personalvertretungsrechtlich zulässig sein.

Die Zulässigkeit kann sich daraus ergeben, daß - wie bei der Presse, vgl. § 118 Betriebsverfassungsgesetz, - auch bei den Rundfunkanstalten ein Tendenzschutz gilt. In einem hinsichtlich der Mitbestimmung des Personalrats sich ergebenden tendenzbedingten Freiraum könnte eine Sondermitbestimmung der Redakteursgremien Platz greifen ¹³.

Nach dem Betriebsverfassungsgesetz besteht für den Betriebsrat in Tendenzbetrieben nur eine eingeschränkte Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeit in wirtschaftlichen, sozialen und personellen Angelegenheiten. Das ist insoweit der Fall, als die tendenzspezifische Eigenart des Betriebes einer Beteiligung des Betriebsrates entgegensteht. Es soll vermieden werden, daß politisch oder weltanschaulich im Vergleich zur Tendenz des Betriebes anders gesinnte

¹¹ Damit ist keine rundfunkgesetzliche (Außen-) Organschaft, wie sie beim Rundfunk- und Verwaltungsrat besteht, gemeint; vgl. Molitor zum PersVertrR, § 1 Rdnr. 13.

¹² Vgl. NDR-Statut, Art. 1 III: Redakteursausschuß; § 112 III sa PersVertrG: Ausschuß für Angelegenheiten der Programmmitarbeiter; DLF Grundsätze Nr. 6: Berufsgruppe; WDR Beteiligungsordnung IV: Fachgruppenausschuß; SFB Dienstvereinbarung § 1: Berufsgruppenvertretung; SWF Grundsätze III: Ausschuß für Angelegenheiten der Programmmitarbeiter; abgedruckt bei Wilfert, Neue Mitsprache-rechte.

¹³ Fitting/Auffarth/Kaiser, BetrVerfG § 118 Rdnr. 20.

Arbeitnehmer über ein dem Betriebsrat zustehendes uneingeschränktes Beteiligungsrecht, den Betrieb in seiner spezifischen Zielsetzung hindern und ihm so letztlich wirtschaftlichen Schaden zufügen können ¹⁴.

In der Diskussion um die "Innere Pressefreiheit" gehen Überlegungen dahin, die tendenzbedingten Lücken hinsichtlich der Beteiligung des Betriebsrates durch eine Sondermitbestimmung der Redakteure auszufüllen ¹⁵. Danach soll es dem Betriebsleiter aufgrund seiner privatrechtlichen Verfügungsmacht möglich sein, über den ihm gemäß § 118 Betriebsverfassungsgesetz zufließenden Freiraum zugunsten spezieller tendenzorientierter Partikularvertreter der Arbeitnehmerschaft zu disponieren ¹⁶.

Einer Untersuchung der Frage, ob ein tendenzbedingter Freiraum durch eine tendenzspezifische Sondervertretung ausgefüllt werden kann, bedarf es dann nicht, wenn die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt kein Tendenzbetrieb ist und sich somit auch eine entsprechende Problematik nicht ergibt.

Der Begriff des Tendenzbetriebes ist dem Personalvertretungsrecht unbekannt ¹⁷. Der Gesetzgeber des Personalvertretungsgesetzes, das nach dem Vorbild des Betriebsverfassungsgesetzes entstanden ist ¹⁸, hat die Tendenzproblematik erkannt und diese bewußt nicht in das Personalvertretungsgesetz aufgenommen, vgl. § 130 Betriebsverfassungsgesetz ¹⁹. Da jede öffentliche Verwaltung der Allgemeinheit dient ²⁰, ist es mit den Aufgaben eines Trägers öffentlicher Gewalt nicht vereinbar, eine bestimmte Tendenz zu verfolgen ²¹. Auch die Rundfunkanstalt dient - ungeachtet ihrer orga-

14 Fitting/Auffarth/Kaiser, BetrVerfG § 118 Rdnr. 2; Erdmann/Jürging/Kammann, BetrVerfG § 118 Rdnr. 23; Dietz/Richardie, BetrVerfG § 118 Rdnr. 1, 8; Stege/Weinspach, BetrVerfG S.33.

15 Fitting/Auffarth/Kaiser, BetrVerfG § 118 Rdnr. 20; Dietz/Richardie, BetrVerfG § 118 Rdnr. 99.

16 Kübler, 49 DJT, D 71 ff; Schwerdtner, BB 1971, 837; Neumann-Duesberg, BB 1970, 1054; dagegen Mayer-Maly, DB 1971, 338 f; ders., AfP 1971, 59.

17 Molitor, BPersVertrG § 56 Rdnr. 12; Dietz, PersVertrG § 72 Rdnr. 1; Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 130 f; Wilfert, Wie geduldig ist Medienpapier? S. 186; Bericht der Bundesregierung, S. 57; Glotz, aaO, S. 181.

18 Baumgarten, aaO, S. 183.

19 Fitting/Auffarth/Kaiser, BetrVerfG § 118 Rdnr. 21; Dietz/Richardie, BetrVerfG § 118 Rdnr. 54.

20 Molitor, BPersVertrG § 56 Rdnr. 12.

21 Wenzel, Die Programmfreiheit des Rundfunks, S. 132; Leisner, Grundrechte und Privatrecht, S. 360 f, der bei staatsähnlichen Großbetrieben eine Anwendung der Grundsätze über den Tendenzbetrieb nicht gänzlich ausschließt.

nisatorischen Besonderheiten²² - der Allgemeinheit²³.

Aus dem besonderen Rechtscharakter der öffentlich-rechtlichen, pluralistisch legitimierten und kontrollierten Rundfunkanstalt, bei deren Aufgabenerfüllung Repräsentanten aller politisch und gesellschaftlich-relevanten Gruppen in ausgewogenem Verhältnis beteiligt sind²⁴, ergibt sich, daß in den Anstalten keine Tendenz im Sinne des § 118 Betriebsverfassungsgesetz vorherrschen darf²⁵. Alle diese Gruppen müssen daher - über ihre rundfunk-spezifische Vertretung in den Gremien - Einfluß auf die Programmgestaltung haben. Ein Gruppentendenzsender, in dem die Rundfunkdarbietungen einseitig auf einzelne Gruppen ausgerichtet sind, ist unzulässig²⁶. Daß einzelne Programmbeiträge der jeweiligen Programmmitarbeiter weltanschaulich oder politisch orientiert sind²⁷, ändert nichts daran, daß die Anstalt schlechthin und ihr Programm als Ganzes gesehen nicht einer bestimmten Tendenz, wie sie § 118 Betriebsverfassungsgesetz kennt, folgen darf²⁸. Hier liegt einer der wesentlichen Unterschiede zur privatrechtlich ausgestalteten Presse²⁹. In ihr wird meist eine bestimmte politische bzw. weltanschauliche Zielrichtung durch den privatwirtschaftlich über seinen Betrieb Verfügungsbefugten Verleger verfolgt, der darüberhinaus oder zumindest auch nebenher betriebswirtschaftlich-gewinnorientierte Ziele anstrebt. Die einen Tendenzschutz rechtfertigende Motivation, die wirtschaftliche Existenz der Zeitung nicht zu gefährden - was sich insbesondere darin ausdrückt, daß in wirtschaftlichen Angelegenheiten eines Tendenzbetriebes ein fast völliger Ausschluß der Beteiligung des Betriebsrats besteht - findet im Bereich der öffentlichen Verwaltung keine Parallele.

22 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 119 f, 127.

23 Vgl. Art. 2 II SWF-Satzung: "Allgemeinheit"; § 3 NDR SV; § 3 Nr. 1 GHR.

24 BVerfGE 12, 205 (262 f.).

25 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970) S. 131; Fuhr, ZDF SV, S. 52.

26 Nachweis bei Bethge, UFITA Bd. 58 (1970) S. 131 Anm. 68.

27 Fuhr, aaO, S. 52.

28 Holzammer, Den Kinderschuhen entwachsen; Wufka, aaO, S. 76; vgl. ZDF-Programmrichtlinien III 5; dazu, daß jede Anstalt dennoch eine gewisse faktische Tendenz hat, vgl. BVerfGE 12, 205 (260), 31, 314 (326); Hoffmann-Riem, aaO, S. 111.

29 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970) S. 131; Fuhr, aaO, S. 52; Rau, aaO, S. 146.

Das gilt auch für die dem jeweiligen Personalvertretungsgesetz unterliegenden Rundfunkanstalten. Obwohl sie nicht der normalen staatlichen Verwaltung hinzugerechnet werden dürfen³⁰, ergibt sich aus ihrem an der Allgemeinheit sowie der Ausgewogenheit und der Tendenzfreiheit orientierten Programmauftrag, daß es einen tendenzspezifischen Freiraum, der zur etwaigen Disposition der Anstaltsleitung stünde, im Rundfunk nicht geben kann.

Die Problematik des Tendenzschutzes ist somit auf das Personalvertretungsrecht³¹ nicht übertragbar. Daher kann aus der Streitfrage, ob in tendenzbehafteten Angelegenheiten der sich aus § 118 Betriebsverfassungsgesetz ergebende Freiraum durch Beteiligung besonderer Organe ausgefüllt werden kann, für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt nichts gewonnen werden. Die Frage nach der Zulässigkeit der redaktionellen Mitbestimmung bleibt insoweit unbeantwortet.

2. Redakteursvertretung nicht mit Personalvertretung identisch

Die Redakteursvertretung ist auch wenn sie in einigen Mitbestimmungsmodellen in den Personalrat integriert ist³² und mit diesem zusammenarbeitet - nicht mit der Personalvertretung identisch³³. Der Personalrat ist ein aufgrund gesetzlicher Vorschriften gewählter Repräsentant grundsätzlich³⁴ aller bediensteten einer Dienststelle. Die Redakteursvertretung dagegen vertritt nur eine besondere Gruppe von Arbeitnehmern. Sie wird nicht nach personalvertretungsrechtlichen Grundsätzen³⁵ gewählt. Auch ist sie, selbst wenn sie sich als Ausschuß des Personalrates installiert, nur teilweise aus Mitgliedern der Personalvertretung zusammengesetzt³⁶. Schon deswegen mangelt es an Identität.

30 Bethge, UFITA Bd. 69 (1973) S. 148.

31 Hoffmann-Riem, aaO, S. 87 Anm. 52, sieht die Problematik aber beim privatrechtlich verfaßten Rundfunk.

32 Vgl. sa PersVertrG § 112 III; SWF Grundsätze III 1; WDR Beteiligungsordnung IV; DLF Grundsätze Nr. 6 u. vor 1.

33 DLF Grundsätze Nr. 6; Neumann-Duesberg, BB 1970, 1053 (zur Presse).

34 Ausnahme: Freie Mitarbeiter.

35 Vgl. BPersVertrG §§ 12 ff.

36 Vgl. sa PersVertrG § 112 III.

3. Redakteursvertretung als selbständiger Träger von Zuständigkeiten und Aufgaben

Allein die bloße Organkonkurrenz von Personalrat (Betriebsrat) ³⁷ als Gesamtvertretung einerseits und Redakteursgremium als Partikularvertretung andererseits - ohne Beachtung der jeweils besonderen Kompetenzen und Aufgabenbereiche dieser Organe - könnte rechtswidrig sein ³⁸.

Das Problem der Organkonkurrenz relativiert sich dann, wenn die Redakteursvertretung kein selbständiges Repräsentationsorgan der Teilbelegschaft, sondern nur Stellvertreter im Sinne der §§ 164 ff BGB oder lobbyistische ³⁹ Interessenvertretung ⁴⁰ bzw. ausschließlich Vermittler der jedem Bürger - so auch den Redakteuren - grundsätzlich zustehenden Rechte aus Artikel 17 GG ist ⁴¹.

Dabei kommt es nicht darauf an, ob die angestrebten Mitwirkungsrechte der Gesamtheit der Redakteure zustehen und sie nur dem Redaktionsgremium zur Ausübung übertragen werden oder ob das Organ selbst Träger subjektiver Rechte ist ⁴². Entscheidend ist allein, ob die Redakteursvertretung organisatorisch selbstständig, mit eigenen Zuständigkeiten versehen, dem Personalrat als Partner oder Gegenspieler gegenüberstehen kann.

Aus der Motivation der Redakteursmitwirkung, Möglichkeiten zur Abwendung oder Klärung redaktioneller Konflikte gegenüber der Anstalt zu erlangen, ergibt sich, daß die Programmitarbeiter eine stärkere Position als nur die der organisatorisch unselbständigen Interessenartikulation anstreben ⁴³. Denn nur mit verbindlich zugestandenen Kompetenzen und einer durch organisatorische Eigenständigkeit gewährleisteten Handlungsfähigkeit und Effizienz können die Redakteure im Konfliktfall ⁴⁴ ihre Interessen nachhaltig durchsetzen.

³⁷ Vgl. BetrRG.

³⁸ So Galperin, AfP 1971, 55.

³⁹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 50; Bethge, JR 1972, 495; Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 69.

⁴⁰ Bethge, JR 1972, 497.

⁴¹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 50.

⁴² Vgl. dieselbe Problematik bezüglich des Rechtscharakters von PersR und BetrR: Flitting/Auffarth/Kaiser, BetrVerfG § 1 Rdnr. 32; Distel S. 26; Rewolle/Lorentz, PersVerfG § 55 Rdnr. 4; Grabendorff/Windscheid/Illbertz, BPersVerfG § 1 Rdnr. 36; Dietz, PersVerfG § 1 Rdnr. 47; Molitor, BPersVerfG § 1 Rdnr. 13.

⁴³ Berg, aaO, N 52; Hoffmann-Riem, aaO, S. 49 f.

⁴⁴ Wilfert, Es geht nicht nur um Springer, S. 50.

Dennoch sind nicht in allen derzeit geltenden Regelungen ⁴⁵ selbständige Gremien vorgesehen. So weist die Dienstanweisung für den BR keine eigenständige Institution, z.B. in Form eines Redakteursausschusses aus, sondern sie sieht nur vor, daß Konfliktfälle in Redaktionskonferenzen zu erörtern sind ⁴⁶. Ebenso kennt die Leitordnung des ZDF keine besonders institutionalisierte Redakteursvertretung. In den Grundsätzen des SWF ⁴⁷ ist ein Ausschuß für Angelegenheiten der Programmmitarbeiter vorgesehen, der vom Gesamtpersonalrat gebildet wird. Entsprechendes gilt für den SR ⁴⁸. Nach der Beteiligungsordnung des WDR ⁴⁹ können sich die Mehrzahl der Mitarbeiter mit gleichen Berufsmerkmalen zu einer Fachgruppe zusammenschließen, die von einem Fachgruppenvertreter repräsentiert wird. Die Dienstvereinbarung des SFB ermöglicht die Bildung von Berufsgruppenvertretungen ⁵⁰. Diese wählen aus ihren Reihen einen Berufsgruppenvertretungsausschuß. Ähnlich lauten die Grundsätze beim DLF ⁵¹. Im Statut für die Programmmitarbeiter des NDR schließlich ist ein selbständiger Redakteursausschuß vorgesehen ⁵².

In allen Regelungen werden den redaktionellen Gremien - soweit sie überhaupt institutionell verselbständigt sind - eigenständige Konsultations-, Informations- und Anhörungsrechte gegenüber der Anstaltsleitung zugestanden ⁵³. Mithin handelt es sich bei den Redakteursvertretungen nicht lediglich um "Sprecher", Interessenartikulierer oder "Vertrauensleute", sondern um mit eigenen Kompetenzen ausgestattete anstaltsinterne Gremien ⁵⁴, insoweit dem Personalrat vergleichbar. Die Konkurrenzfrage stellt sich somit in voller Schärfe.

45 Fortlaut abgedruckt bei Wilfert, Neue Mitspracherechte.

46 Art. 2 IV.

47 III 1.

48 § 112 III sa PersVertrG.

49 IV.

50 §§ 1 u. 4; auch Brief des Intendanten an Redakteursausschuß, abgedruckt bei Wilfert, aaO.

51 Nr. 6, abgedruckt in DLF Info Intern Nr. 11, Nov. 1973, S. 6; vgl. auch Verfahrensregeln für die Bildung und Tätigkeit von Berufsgruppen in DLF Info Intern Nr. 2-3, 1974, S. 2.

52 Art. 1 II, III.

53 NDR-Statut Art. 3, 4, 6, 7, 8; § 112 IV sa PersVertrG; SFB Dienstvereinbarung, §§ 3, 4; Brief des Intendanten; SWF Grundsätze III 7; WDR Beteiligungsordnung IV; DLF Grundsätze Nr. 6, Verfahrensregeln Nr. 8.

54 Zum Rechtscharakter vgl. S.220 ff Hoffmann-Riem, aaO, S. 54.

4. Redakteursvertretung nicht in Personalvertretung integriert

Eine Eingrenzung der Untersuchung ergibt sich lediglich daraus, daß die Sondervertretungsgremien der Redakteure teilweise in die allgemeine Personalvertretung integriert sind⁵⁵. Bei den von ihrem organisatorischen Aufbau her nicht neben und mit dem Personalrat handelnden Untergruppen und Ausschüssen der Personalvertretung ergibt sich keine Konkurrenzproblematik. Die in den Personalrat integrierten Redakteursvertretungen stellen schon nach rein tatsächlicher Betrachtungsweise keine echte Organkonkurrenz dar, denn sie sind nur Bestandteil eines einzigen Gesamtorgans Personalrat. Die nachfolgenden Erörterungen zur Konkurrenzproblematik beschränken sich somit auf das Modell der Redakteursvertretung als eigenständiges, neben dem Personalrat handelndes Gremium.

5. Kein Vertretungsmonopol der Personalvertretung

Die Unzulässigkeit einer Installierung von Sondergremien für die Redakteursvertretung kann sich daraus ergeben, daß der Personalrat für die Bediensteten einer Dienststelle⁵⁶ ein Vertretungsmonopol besitzt⁵⁷. Dafür bieten sich verschiedene Argumente an.

Die Mitbestimmungsmöglichkeit eines zusätzlichen Vertretungsgremiums kann dann zur Unterminierung und Schwächung des Personalrats führen, wenn dieser aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten oder Unklarheiten über Art und Weise der Wahrnehmung der jeweiligen Interessen beider Vertretungen in seiner Wirkungskraft geschmälert wird. Im Extremfall könnte der Personalrat sogar ganz von dem anderen Vertretungsorgan verdrängt werden⁵⁸.

Die Anstaltsleitung, als sozialer Gegenspieler des Personalrats, könnte möglicherweise versuchen dessen Position zu schwächen, indem sie das andere Vertretungsorgan durch Zugeständnisse und Entgegenkommen aufwertet, sich mit ihm gegen den Personalrat "verbündet" oder Rivalität zwischen beiden Organen schürt⁵⁹.

⁵⁵ Vgl. S. 121 ff

⁵⁶ Auch die Rundfunkanstalt gilt als Dienststelle i.S.d. PersVertrG: §§ 1, 6, 95 BPersVertrG; § 110 sa PersVertrG; § 90 II he PersVertrG; § 100 c rhl.pfl. PersVertrG.

⁵⁷ Kübler, 49 DJT, D 73; Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 56 f.

⁵⁸ Mayer-Maly, DB 1971, 338; Galperin, AfP 1971, 55.

⁵⁹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 84; Skriver, Politische Auseinandersetzung, S. 3.

Durch zuviele und meist kurzlebige Sondervertretungen ⁶⁰ - durch einen solchen Präzedenzfall in ihren partikularistischen Bestrebungen ermutigt - bestünde eventuell die Gefahr einer Spaltung der Gesamtvertretung in ineffektive Einzelvertretungen, die, klein an Mitgliedern und Einfluß, bald jede wirksame Vertretung der Beschäftigten in der Dienststelle unmöglich machen könnten.

Durch eine Installierung von Sondervertretungen in den Dienststellen könnte möglicherweise gegen eine vermeintlich gebotene Einheitslichkeit des öffentlichen Dienstrechts verstoßen werden ⁶¹.

Als weiteres Argument wird geltend gemacht, daß der Gesetzgeber mit dem in den Personalvertretungsgesetzen vorgesehenen ausgewogenen Verhältnis zwischen Bediensteten und Dienststellen einen Zustand der Stetigkeit, sozialer Ausgewogenheit und des Innerbetrieblichen Friedens festschreiben wollte ⁶², der nicht durch die Wahrnehmung kurzlebiger Partikularinteressen gestört werden darf. Zersplitterung, Uneinigkeit und somit Schwächung auf Seiten der Bediensteten führten konsequenterweise zur Aufwertung der Gegenseite und somit zu einer Korrektur der vom Gesetzgeber gesetzten Wertordnung ⁶³.

Das Argument, daß die Existenz eines zusätzlichen Vertretungsorgans die Schwächung des Personalrats zur Folge hat, ist nicht zwingend. Die Gefahr einer Kollision zwischen den Organen wird dann verringert, wenn beide Gremien verschiedene Zielsetzungen und unterschiedliche Aufgabenbereiche haben. Aufgrund einer in den Redaktionsstatuten exakt zu fixierender Kompetenz- und Aufgabenabgrenzung wird in diesem Fall die Wahrscheinlichkeit gering sein, daß Konflikte über die jeweiligen Zuständigkeiten und Mittel auftreten werden. Dafür, daß es nicht zu Kompetenzkonflikten und gegenseitiger Unterminierung sondern zu einer arbeitsteiligen Zusammenarbeit kommen wird, spricht auch, daß der Zieladressat beider Mitbestimmungsbewegungen derselbe, nämlich die Anstaltsleitung ist. Das gemeinsame Ziel, die Einflußmöglichkeiten

60 Rau, aaO, S. 151; Mayer-Maly, DB 1971, 338; Ruhnau, SPD Massenmedien, S. 10.

61 Molitor, BPersVertrG § 78 Rdnr. 3; Rewolle/Lorentz, PersVertrG § 78 Rdnr. 2.

62 Fitting/Heyer/Lorenzen, PersVertrG § 78 Anm. 3; Galperin, DB 1966, 624 (zum BetrVerfG); vgl. auch Friedensgedanke in § 66 II BPersVertrG.

63 Schwerdtner, BB 1971, 838.

der Anstaltsspitze abzugrenzen, überschaubar und somit berechenbar zu machen, wird dann besser erreichbar sein, wenn die beiden Vertretungen nicht gegeneinander oder nebeneinander her, sondern solidarisch miteinander ihre Zielvorstellungen realisieren⁶⁴. So ist auch in den meisten Statuten den Redakteursvertretern die Pflicht zur Zusammenarbeit und das Verbot, den Personalrat in seinen Rechten zu beeinträchtigen, ausdrücklich auferlegt⁶⁵.

Auch die Befürchtung, daß es zu einem Auseinanderdividieren beider Organe durch die Anstaltsleitung kommt, ist unbegründet. Der Anstaltsleitung kann eine solche Gesinnung, wie sie oben aufgezeigt wurde und die gegen das Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit (vgl. § 2 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz) verstoßen würde, nicht ohne weiteres unterstellt werden. Überdies bestünde nur eine geringe Wahrscheinlichkeit eines solchen Verhaltens der Anstaltsleitung, wenn beide Vertretungsgremien in der oben aufgezeigten Weise vertrauensvoll zusammenarbeiten. Bei regelmäßiger Konsultation und Information zwischen Personalrat und Redakteursvertretung besteht nicht die Gefahr, daß eines der Organe gegen das andere in der oben aufgezeigten Weise ausgespielt wird.

Die Wahrscheinlichkeit einer Zersplitterung ist deswegen nicht groß, weil die einzelnen Berufsgruppenausschüsse⁶⁶ ja nicht anstelle des Personalrates treten, sondern neben ihn. Dieser behält seine ihm gesetzlich zugestandenen Kompetenzen und wird in seiner Aufgabenwahrnehmung - Zusammenarbeit vorausgesetzt - von fachkundigen Spezialvertretungen unterstützt. In Aufgabenbereichen, die dem Personalrat nicht zustehen, nimmt die Sondervertretung ihre Rechte und Pflichten wahr; wobei durch gegenseitige Konsultation und Information⁶⁷ gewährleistet ist, daß der Personalrat Kenntnis über alle anstaltsinternen Vorgänge erhält.

Das Bestreben, das öffentliche Dienstrecht möglichst einheitlich zu regeln⁶⁸, ist - abgesehen davon, daß jedes Rechtsgebiet und Rechtsinstitut aus Gründen der Überschaubarkeit sowie der Einfach-

64 Hoffmann-Riem, aaO, Anm. 44.

65 Vgl. WDR Beteiligungsordnung IV, 1; DLF Grundsätze Nr. 6; SFB Dienstvereinbarung §§ 3 III, 4, 5; BR Dienstanweisung Art. 1 II, III.

66 Vgl. SFB Dienstvereinbarung § 1; WDR Beteiligungsordnung IV; DLF Grundsätze Nr. 6 und Verfahrensregeln.

67 Vgl. S. 72, Anm. 65.

68 Molitor, BPersVertrG, § 78 Rdnr. 3; Rewolle/Lorentz, PersVertrG, § 78 Rdnr. 2.

heit und Gleichheit der Rechtsanwendung dem Postulat der Einheitlichkeit unterliegt - ein zu allgemeines und undifferenziertes Argument, als daß daraus ein Verbot für eine Partikularvertretung abgeleitet werden könnte. (Auch) in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kann ausschließlich die optimale Erfüllung der den Anstalten obliegenden Aufgaben, vgl. § 2 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz, Maßstab dafür sein, mit welchen - rechtmäßigen - Mitteln dieses Ziel erreicht wird. Allein dieser Gesichtspunkt ist für die Frage entscheidend, ob eine zusätzliche Vertretung zulässig ist. Wenn durch diese die Erfolgsaussichten für eine optimale Erfüllung der den öffentlich-rechtlichen Anstalten obliegenden Programmaufgabe vergrößert werden, kann die Ablehnung der Redakteursvertretung nicht mit dem rechtlich konturlosen Begriff der Vereinheitlichung des öffentlichen Dienstrechts gerechtfertigt werden.

Auch das Argument, eine vom Gesetzgeber beabsichtigte "abschließende Friedensordnung"⁶⁹ verbiete einen weiteren Ausbau der Vertretungsmöglichkeiten der bei der Dienststelle Beschäftigten, ist unbrauchbar. Auch hierbei handelt es sich um einen rechtlich wenig aussagefähigen Begriff. Überdies ist das "Friedensgebot", vgl. § 66 Abs. 2 Bundespersonalvertretungsgesetz, nicht Selbstzweck, sondern es will nur ein reibungsloses Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen Anstaltsleitung und Vertretung der Bediensteten zur Gewährleistung einer optimalen Erfüllung der Aufgaben der Rundfunkanstalt garantieren⁷⁰. Besteht aber die Chance, daß durch eine zusätzliche Vertretung dem Gebot der optimalen Erfüllung der Anstaltsaufgabe eher entsprochen wird, so konkretisiert sich durch die Beteiligung eines weiteren Vertretungsorgans an den anstaltsinternen Vorgängen und Entscheidungen somit der dem Friedensgebot immanente Grundgedanke. Das Prinzip der innerbetrieblichen Ruhe und abschließenden Regelung der sachlichen und personellen Mittel, auf die Mitbestimmung der Bediensteten angewandt, ist nur eines von mehreren denkbaren Modellen, um die Erfüllung der dienstlichen Aufgabe zu verwirklichen. Bietet eine Modifizierung dieser Grundsätze größere Aus-

69 Flitting/Hayer/Lorenzen, PersVertrG § 78 Anm. 3

70 Molitor, BPersVertrG § 55 Rdnr. 12.

sicht auf Erreichung eines Leistungserfolges - eines optimalen Programms -, so bestehen gegen eine Erweiterung der sachlichen und personellen Mittel im Hinblick auf die Vertretungsmöglichkeiten keine Bedenken ⁷¹.

Durch die zusätzliche Mitwirkung der Redakteursvertreter kommt es auch nicht zu einer unangemessenen Stärkung auf Seiten der Bediensteten, die das Innerbetriebliche Gleichgewicht, die Ausgewogenheit der jeweiligen Positionen stören könnte. "Zusammenarbeit" der beiden Vertretungen bedeutet vielmehr, daß ein gegenseitiger Informations- und Konsultationsprozeß stattfindet, in dem jede Seite ihre für ihren Vertretungsbereich spezifische Argumentation und Fachkenntnisse einbringt und nicht etwa Addition und Kummulation der Mitwirkungsrechte ⁷².

Gegen eine Monopolstellung des Personalrats in den Rundfunkanstalten spricht vor allem die Tatsache, daß dieser für die größte Gruppe ⁷³ der im Rundfunk Beschäftigten nicht zuständig ist. Das ist die der freien Mitarbeiter ⁷⁴. Denn von einer Alleinvertretung aller Bediensteten kann begrifflicherweise schon dann nicht mehr gesprochen werden, wenn ein großer Mitarbeiterkreis ausgeschlossen ist. In den geltenden Regelungen und den Mitbestimmungsmodellen hingegen werden z.T. die ständigen und nichtständigen freien Mitarbeiter erfaßt ⁷⁵. Mangels jeglicher Kompetenz des Personalrats für diese Mitarbeiter erübrigt sich die Frage der Zulässigkeit einer Organkonkurrenz insoweit.

6. Kein Verstoß gegen personalvertretungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz

Einer der Grundpfeiler des Personalvertretungsrechts ist der Gleichheitsgrundsatz ⁷⁶. Gemäß dessen Konkretisierung in den jeweiligen Personalvertretungsgesetzen hat in der Dienststelle

⁷¹ Riem, aaO, S. 80.

⁷² Mayer-Maly, DB 1971, 339.

⁷³ Vgl. S. 75.

⁷⁴ Grabendorff/Windscheid/Illbertz, BPersVertrG, § 4 Rdnr. 3; Molitor, BPersVertrG § 3 Rdnr. 5; Dietz, PersVertrG §§ 5, 6 Rdnr. 14.

⁷⁵ Vgl. § 112 III sa PersVertrG; NDR-Statut Art. 1 I 1; Erläuterungen Protokoll NDR-Statut zu Art. 1 in NDR-Dokumentation; Hoffmann-Riem, aaO, S. 123 f; Bedenken: Mittas, Pressefreiheit und Redaktionsstatute, S. 38; vgl. auch RFFU-Konzept vom 21. Okt. 1974, nach: Vorgänge 1974, Heft 12, S. 95.

⁷⁶ Hoffmann-Riem, aaO, S. 86; Thedieck nach Skriver, Politische Auseinandersetzung, S. 1.

"jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen Ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechtes" zu unterbleiben (§ 67 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz). Da es sich beim Personalvertretungsrecht um öffentliches Dienstrecht und somit um öffentliches Recht handelt ⁷⁷, ergibt sich die Bindung des Personalrats und des Dienststellenleiters an den Gleichheitsgrundsatz unmittelbar aus Art. 3 Abs. 1, Art. 1 Abs. 3 GG. Einer Herleitung des Gleichheitsgrundsatzes aus arbeitsrechtlichen Grundsätzen bedarf es somit nicht.

Aus dem Verbot der unterschiedlichen Behandlung der Beschäftigten in der Rundfunkanstalt, § 67 Bundespersonalvertretungsgesetz, könnte möglicherweise hergeleitet werden, daß grundsätzlich jede besondere Ausgestaltung der Vertretung der Beschäftigten, die von der allgemeinen Gesamtvertretung durch den Personalrat abweicht, unzulässig ist. Die vom Gesetzgeber insoweit vorgenommene besondere Behandlung bestimmter Personengruppen unter den Beschäftigten (vgl. besondere Verwaltungszweige §§ 85 ff; Jugendvertretung §§ 57 ff; Vertretung nicht-ständiger Beschäftigter § 65; Künstler, Wissenschaftler § 77 Bundespersonalvertretungsgesetz) würde sich somit als abschließende Ausnahmeregelung darstellen ⁷⁸.

Ein Wille des Gesetzgebers, die vertretungsmäßige Regelung der Sondergruppen enumerativ auszugestalten, ist nicht zu erkennen. So war z.B. für § 81 Bundespersonalvertretungsgesetz von 1955 anerkannt, daß er keine abschließende Regelungen der von ihm erfaßten besonderen Verwaltungszweige darstellte ⁷⁹. Auch die kontinuierliche Erweiterung der Sonderregelungen für bestimmte Verwaltungszweige durch die Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes von 1967 und das neue Bundespersonalvertretungsgesetz von 1974 spricht nicht für einen Numerus clausus der Sondervertretungen. Daß der Gesetzgeber namentlich für den Rundfunk eine Modifikation der allgemeinen Mitbestimmung durch den Personalrat nicht ausschließen wollte, ergibt sich aus der in einigen Personalvertretungsgesetzen der Länder und des Bundes erfolgten besonderen

77 Molitor, BPersVertrG § 1 Rdnr. 12.

78 Kübler, aaO, D. 72; Lenz, Wie geduldig ist Medienpapier? S. 171; Mayer-Maly, DB 1971, 339 (zum BetrVerfG).

79 Molitor, BPersVertrG § 81 Rdnr. 6; Dietz, PersVertrG § 81.

Erfassung des Rundfunks⁸⁰. Insbesondere daraus, daß gem. § 95 Bundespersonalvertretungsgesetz die Länder für Rundfunkanstalten eine "besondere Regelung" treffen können, zeigt sich, daß nicht von einer abschließenden Erfassung besonderer Verwaltungszweige im Personalvertretungsrecht ausgegangen werden kann.

Im übrigen weist das Verbot der unterschiedlichen Behandlung der Bediensteten in den Rundfunkanstalten, § 67 Bundespersonalvertretungsgesetz, lediglich auf (nicht abschließend normierte) unzulässige Differenzierungsgründe hin. Eine spezielle vertretungsrechtliche Ausgestaltung bestimmter Beschäftigungsgruppen ist jedoch dann zulässig, wenn sie sich aus der spezifischen Interessenlage der Bediensteten und ihrer Stellung innerhalb der Anstalt rechtfertigen läßt⁸¹. Es besteht lediglich das Verbot der Verwendung willkürlicher und sachfremder Maßstäbe.

Das ist auch aus dem Gleichheitsgrundsatz selbst herzuleiten. Aus dem Verbot, Ungleiches gleich zu behandeln, ergibt sich, daß die spezielle vertretungsmäßige Ausgestaltung bestimmter Mitarbeitergruppen oder besonderer Verwaltungszweige in den Personalvertretungsgesetzen nicht abschließend sein kann. Denn immer dann, wenn sich für solche Arbeitnehmer, die bislang im Personalvertretungsgesetz vertretungsmäßig noch nicht besonders erfaßt sind - durch ihre spezielle arbeitsrechtliche Situation bedingt - Gründe ergeben, die eine Sonderregelung notwendig erscheinen lassen, ist eine solche auch zulässig und aus eben diesen sachlichen Gründen erforderlich.

Ob sich jedoch eine solche Sondervertretung für die Programmmitarbeiter in den Rundfunkanstalten aus deren spezieller Situation im Vergleich zu den übrigen Mitarbeitern der Anstalt rechtfertigen läßt, soll nachfolgend untersucht werden.

Somit ergibt sich, daß allein die Existenz des Personalrats, als Vertretungsgremium der Gesamtheit der Bediensteten, nicht ausschließt, daß neben ihm noch andere Vertretungsorgane handeln können. Die bloße Organkonkurrenz ist somit personalvertretungsrechtlich nicht unzulässig.

⁸⁰ vgl. Anm. 7, S. 63.

⁸¹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 86; Schwerdtner, BB 1971, 838; Fitting/Auffarth/Kaiser, BetrVerfG § 75 Rdnr. 18; vgl. Grabendorff/Windscheid/Iibertz, BPersVertrG § 67 Rdnr. 7.

Es ist mithin zu prüfen, ob sich aus den Aufgaben, die die Partikularvertretung der Redakteure wahrnehmen sowie dem Regelungsziel, das dadurch erreicht werden soll, ein Konkurrenzverbot hinsichtlich Personalrat und Redakteursvertretung ergibt.

B. Materiellrechtliche Konkurrenzfragen

1. Zielvorstellungen, Aufgaben und Kompetenzen von Personalrat und Redakteursvertretung

1. Allgemeine Kriterien für eine Beeinträchtigung des Personalrats durch die Redakteursvertretung

Da nicht jedes Nebeneinanderwahrnehmen von Aufgaben und Kompetenzen zweier Organe schon eine unzulässige Konkurrenzsituation mit sich bringt, bedarf es vorweg der allgemeinen Überlegung, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, um von einer verbotenen Konkurrenz sprechen zu können. Als Kriterien für eine diesbezügliche Bewertung sind einmal Zielvorstellung und Motivation, die zur Errichtung der Redakteursstatute führten, von Bedeutung. Identität oder weitgehende Vergleichbarkeit der Regelungsziele der Redakteursmitbestimmung gegenüber der Mitbestimmung des Personalrats kann ein Indiz dafür sein, daß die Redakteursmitbestimmung personalvertretungsrechtlich unzulässig ist. Die Tatsache, daß ein vom Gesetzgeber ausdrücklich anerkanntes Regelungsziel von zwei verschiedenen Organen erstrebt wird, ist für sich gesehen noch nicht unzulässig. Im Gegenteil kann die zu verwirklichende Aufgabe durch verstärkte Anstrengung und "Arbeitsteilung" - bedingt durch die Zusammenarbeit beider Organe - optimal realisiert werden. Es muß jedoch auch die Gefahr - und das rechtfertigt die Indizierung der Unzulässigkeit - gesehen werden, daß die Redakteursvertretung bei weitgehender Identität der Zielrichtung und der Beweggründe möglicherweise versuchen könnte, ein Alleinvertretungsrecht für die unter die Redaktionsstatute fallenden Bediensteten anzustreben und so eine Beeinträchtigung der Stellung des Personalrates bewirken könnte.

Aber auch dann, wenn sich keine Identität oder weitgehende Vergleichbarkeit der Zielvorstellungen von Redaktionsvertretung und Personalrat feststellen läßt, ist trotzdem nicht ausgeschlossen, daß aufgrund anderer Kriterien dennoch eine unzulässige Konkurrenz zwischen Personalvertretung und Redakteursgremium vorliegen kann⁸². Ein Verbot besteht nämlich in jedem Fall dann, wenn durch die Redaktionsvertretung der Personalrat in seinen ihm nach dem Personalvertretungsgesetz zugestandenen und ihn auch insoweit verpflichtenden Kompetenzen und in seiner Effektivität beeinträchtigt wird. Zu einer zumindest faktischen Beeinträchtigung der Position des Personalrats kann es aufgrund der oben aufgeführten Gründe auch dann kommen, wenn die Zielmotivationen von Personal- und Redakteursvertretung nicht übereinstimmen, es aber den Redakteuren auch, gleichsam als Zwischenziel, darauf ankommt, ihre soziale und persönliche Position zu verbessern.

Der Gesetzgeber hat das personalvertretungsrechtliche Organ mit Kompetenzen und Befugnissen versehen, damit dieses die ihm nach dem Personalvertretungsgesetz zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen kann. Es wäre rechtswidrig, wenn das grundsätzlich⁸³ nicht auf gesetzgeberischem Willen, sondern auf einer "unterparlamentarischen" Legitimation⁸⁴ beruhende Redaktionsorgan, die dem Personalrat gesetzlich aufgetragene Aufgabenerfüllung obstruieren, ihn schwächen oder unterlaufen könnte.

Ein weiteres Kriterium für die Zulässigkeit einer Konkurrenz von Personalrat und Redakteursvertretung ist die Frage nach den Kompetenzen, Befugnissen und Durchsetzungsmitteln, d.h. den Formen und Mechanismen, mit denen die angestrebten Zielvorstellungen innerhalb der zugestandenen Freiräume verwirklicht werden sollen. Auch bezüglich dieser Kriterien besteht bei Identität oder weitgehender Ähnlichkeit der diesbezüglichen Regelungen in den Personalvertretungsgesetzen und den Redaktionsstatuten eine Vermutung für ein unzulässiges Nebeneinander. Diese kann sich, wenn eine parallele Zielrichtung der beiden Mitbestimmungsinstitute hinzukommt, zu einem besonders starken Indiz für ein Konkurrenzverbot verdichten.

82 Vgl. aber Hoffmann-Riem, aaO, S. 85.

83 Vgl. § 112 sa PersVertrG.

84 Zum Rechtscharakter der Regelungen vgl. S. 121 ff.

Der Grund besteht darin, daß bei vergleichbaren Befugnissen und Durchsetzungsmechanismen die Wahrscheinlichkeit groß ist, daß es zu Unklarheiten und Streitigkeiten um eben diese Punkte kommt, die die Arbeitsmöglichkeiten und somit die Effizienz des Personalrats schlechthin beeinträchtigen müssen. Andererseits rechtfertigt eine Identität der Kompetenzen und Mittel allein nicht, von einer unzulässigen Konkurrenzsituation auszugehen, da der aufgezeigte Konflikt nicht notwendigerweise auftreten muß. Es kann auch zu fruchtbarer Zusammenarbeit kommen. Außerdem darf die Unzulässigkeit nicht ausschließlich von der Identität der Kompetenzen und Durchführungsmechanismen abhängig sein, da jene zur Disposition des Statutengebers stehen und dieser somit die formelle Verbotsklippe durch Wahl anderer Formen der Mitbestimmung umgehen könnte. Kommt jedoch zu diesem potentiellen Konfliktherd noch die Gefahr eines Ausschaltens des Personalrats durch das Redakteursorgan aufgrund identischer Zielvorstellungen und Motivation hinzu, so ergibt sich daraus eine große Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Konflikten und einer Beeinträchtigung des Personalrats.

Es ist mithin als Ergebnis festzustellen, daß von einer absolut unzulässigen Konkurrenzsituation nur dann gesprochen werden kann, wenn das Redakteursorgan den Personalrat in seiner Wirkungskraft beeinträchtigt oder letzterer Kompetenzverluste hinnehmen muß⁸⁵. Dabei handelt es sich im eigentlichen Sinn des Begriffs Konkurrenz nicht mehr um eine solche, da es in diesem Fall nicht um ein bloßes Nebeneinander von Organen, Befugnissen und Aufgaben geht, sondern um eine Kompetenz- und Bedeutungsverlagerung vom Personalrat auf das Redakteursorgan. Somit rechtfertigt ausschließlich eine mutmaßliche Schwächung der Stellung und der Bedeutung des Personalrats durch die Redakteursvertretung ein Konkurrenzverbot. Alle anderen Kriterien können lediglich Indizien für einen unzulässigen Bedeutungsschwund des Personalrats zugunsten der Redakteursvertretung sein. Die nachfolgende Prüfung dieser Kriterien erfolgt daher um der Beantwortung der Frage willen, ob die Redakteursmitbestimmung eine Beeinträchtigung von Effizienz und Bedeutung des Personalrats mit sich bringen wird.

85 Vgl. Bestandsklausel: NDR-Statut Art. 10 II 2; SFB Dienstvereinbarung § 5.

A.A. Hoffmann-Riem, aaO, S. 85, 188, der unzulässige Konkurrenz schon dann annimmt, wenn die Aufgaben, die in den Statuten postuliert sind, ebenso vom Personalrat wahrgenommen werden können.

2. Charakter des Personalvertretungsrechts

Das Personalvertretungsgesetz ist ein soziales Schutzgesetz. Es gewährt den Verwaltungsangehörigen Mitsprache bei den sie unmittelbar betreffenden innerdienstlichen Entscheidungen, insbesondere personeller und sozialer Art. Es dient dem Wohl der Bediensteten und wahrt deren Interessen gegenüber dem Dienstherrn. Insoweit besteht im wesentlichen Übereinstimmung mit dem Betriebsverfassungsgesetz. Daneben hat die Personalvertretung bei der Erfüllung dienstlicher Aufgaben der Dienststelle mitzuwirken, § 2 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz. Somit besteht auch eine Verpflichtung des Personalrats der Allgemeinheit gegenüber, um deren Willen die Dienststelle eingerichtet ist und tätig wird. Durch die Mitbestimmung der Personalvertretung bei personellen, sozialen und in beschränktem Maße auch wirtschaftlichen Dispositionen der Dienststelle und Akten behördlicher Willensbildung⁸⁶ liegt somit eine Beteiligung des Personalrats bei der Ordnung und Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten vor⁸⁷. Es besteht keine Einigung darüber, ob und inwieweit die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe oder das Wohl der Bediensteten vorrangige Pflicht der Personalvertretung ist. Nach einer Meinung⁸⁸ steht die Erfüllung der Aufgabe der Dienststelle an erster Stelle. Der Personalrat sei nicht (einseitige) Interessenvertretung des Personals. Die Interessen der Belegschaft seien der Erfüllung der amtlichen Pflichten unterzuordnen⁸⁹. Ziel aller Maßnahmen müsse Wahrnehmung der dienstlichen Aufgabe sein⁹⁰. Nach anderer Ansicht soll die Personalvertretung nur die sozialen und personellen Interessen der Bediensteten gegenüber der Dienststelle wahrnehmen⁹¹. Es wird aber auch insoweit zugestanden, daß das

86 Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, BPersVertrG § 1 Rdnr. 31; Rewolle/Lorentz, PersVertrG, Vorbem. zum 1. Teil Bl. 1; vgl. auch Hueck/Nipperdey/Säcker, Arbeitsrecht Bd. II, S. 1247.

87 Rewolle/Lorentz, PersVertrG § 55 Rdnr. 2; Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, BPersVertrG § 1, Rdnr. 32; Dietz, PersVertrG Erl. B. VI 1 b, S. 63.

88 Grabendorff/Windscheid/Ilbertz, BPersVertrG, § 1 Rdnr. 32; Molitor, BPersVertrG § 55 Rdnr. 11; Fitting/Heyer/Lorenzen, PersVertrG § 55Anm. 10; Dietz, PersVertrG § 1 Rdnr. 48.

89 Dietz, PersVertrG § 55 Rdnr. 5.

90 Molitor, BPersVertrG § 55 Rdnr. 11.

91 Rewolle/Lorentz, PersVertrG § 55 Rdnr. 2; Selge Erl. 2, S. 117.

Wohl der Bediensteten seine Schranken in der Erfüllung der Aufgabe der Dienststelle findet ⁹².

Die Frage nach dem Charakter des Personalvertretungsgesetzes ist nicht dadurch zu lösen, daß man den gesamten, dem Personalrat obliegenden Kompetenzbereich aufspaltet in Aufgaben, die ausschließlich den Bediensteten nützen und solchen, die lediglich der optimalen Erfüllung der Rundfunkaufgabe und somit der Allgemeinheit dienen. Das gesamte Tätigkeits- und Pflichtenfeld des Personalrats ist vielmehr eine Einheit. Jede individuelle Interessenwahrnehmung findet ihre Grenze an der Gewährleistung der Erfüllung der Rundfunkaufgabe ⁹³ und am Allgemeininteresse. Das Wohl der Beschäftigten und die Erfüllung der Rundfunkaufgabe bedingen einander: Optimale Interessenwahrnehmung und sozialer Schutz der Bediensteten fördern die Leistungswilligkeit und -fähigkeit dieser. Das dient wiederum der bestmöglichen Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle. Dazu gehört auch die Interessenwahrnehmung und Erfüllung der Fürsorgepflicht gegenüber den Bediensteten, da deren soziales Wohl Teil des Gemeinwohls ist.

Die Tatsache, daß es nicht möglich ist, die dem Personalrat zugewiesenen Pflichten in einander sich ausschließender Weise gegeneinander abzugrenzen, hindert nicht daran, den vom Personalrat wahrzunehmenden Aufgaben unterschiedliches Gewicht beizulegen. Die Personalvertretung zielt stärker auf die Wahrung der Interessen der Bediensteten ab als auf das Gesamtinteresse der Rundfunkanstalt und somit das der Allgemeinheit an der Erfüllung der Rundfunkaufgabe ⁹⁴. Die Personalvertretungsgesetze dienen primär dem arbeitsrechtlichen Schutz ⁹⁵ der Bediensteten, der Wahrnehmung deren sozialer und personeller innerdienstlicher Belange. Diese Vorrangigkeit der individuellen dienstrechtlichen Komponente zeigt sich an einem Vergleich des Bundespersonalvertretungsgesetzes von 1955 mit dem von 1974. Der Gesetzgeber von 1974 hat eine weit umfassendere Mitsprachemöglichkeit der Verwaltungsangehörigen bei sie unmittelbar betreffenden innerdienstlichen Entscheidungen und insbesondere eine Erweiterung der Beteiligungsrechte in personellen und sozialen Angelegenheiten vorgesehen, als es noch im

92 Rewolle/Lorentz, PersVertrG § 55 Rdnr. 6.

93 Zur Aufgabe der Rundfunkanstalten: Herrmann, AöR 90, 312 ff.

94 Ipsen, aaO, S. 14.

95 Ipsen, aaO, S. 53 f.

Bundespersonalvertretungsgesetz von 1955 der Fall war ⁹⁶. Das wird auch deutlich am Gesetzeswortlaut des § 2 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz n.F., wo im Gegensatz zum Bundespersonalvertretungsgesetz von 1955 das Wohl der Bediensteten an erster Stelle genannt wird vor der Erfüllung der Aufgabe der Dienststelle ⁹⁷.

Auch aus dem umfangreicheren Katalog der durch den Personalrat wahrzunehmenden Individualinteressen der Bediensteten gegenüber der in weit geringerem Maße vorgenommenen Regelung der allgemeinen dienstlichen, die besonderen Aufgaben der Dienststelle betreffenden Belange, ergibt sich eine stärkere Betonung der individuellen sozialen Komponente. Das Personalvertretungsrecht ist somit in erster Linie ein soziales Schutzrecht, das dem Wohl und dem Interesse der Bediensteten dienen soll ⁹⁸. Dieser Schutzgedanke muß jedoch im Lichte der von der Dienststelle zu erfüllenden Aufgabe gesehen werden. Er ist daher nicht Selbstzweck, sondern dient letztlich der optimalen Erfüllung dieser Aufgabe ⁹⁹.

3. Charakter der Redakteursmitbestimmung

Es sind nunmehr die redaktionellen Mitwirkungsregeln auf ihren Inhalt hin zu untersuchen, um dann entscheiden zu können, ob und gegebenenfalls inwieweit die beiden Regelungsinstitute identisch sind. Zweck dieser Überprüfung soll insbesondere die Beantwortung der Frage sein, ob es sich bei den Redaktionsstatuten um (Sonder-) Personalvertretungsrecht ¹⁰⁰ handelt oder um eine programmspezifische sui-generis-Regelung, die gegenüber der personalvertretungsrechtlichen Materie ein aliud darstellt. So soll das grundlegende Verhältnis der beiden Institute zueinander aufgezeigt werden, wobei sich daraus möglicherweise eine teilweise Beantwortung der Identitätsfrage ergibt.

Die in den einschlägigen Regelungen vorgesehenen Beteiligungsrechte der Programmitarbeiter lassen sich in zwei Hauptgruppen

⁹⁶ Vgl. Entwurf nw PersVertrG, aaO, S. 1, B.

⁹⁷ Vgl. § 21 BetrVerfG, wo auch an erster Stelle das Wohl des Arbeitnehmers genannt ist; vgl. auch amtliche Begründung zu PersVertrG 1974, A., Allgemeines in: Zur Sache, Themen parlamentarischer Beratung 3/73, S. 184.

⁹⁸ Dietz, PersVertrG §§ 5, 6 Rdnr. 3; Hoffmann-Riem, aaO, S. 144, 173; Ipsen, aaO, S. 14, 53; Hueck/Nipperdey/Säcker, aaO, S. 1247.

⁹⁹ Biedenkopf/Säcker, ZfA 1971, 253.

¹⁰⁰ Rùthers, 49 DJT, N 57; H. Weber, NJW 1973, 1953.

unterteilen. Zum einen handelt es sich um Mitwirkungsrechte in unmittelbar programmbezogenen Angelegenheiten, wie Absetzung und Veränderung eines einzelnen Programmbeitrags durch den dafür zuständigen Verantwortlichen. Außerdem geht es um die Wahrung der Überzeugungsfreiheit der Redakteure sowie um strukturelle Veränderungen des Gesamtprogramms. Zum anderen sollen personelle Angelegenheiten wie Kündigung, Versetzung und Veränderung des redaktionellen Aufgabenbereiches der Programmitarbeiter Gegenstand einer redaktionellen Beteiligung sein.

a) Unmittelbar programmbezogene Mitbestimmung

Bei den Regelungen, die eine Beteiligung der Redakteure bei unmittelbar programmbezogenen Eingriffen vorsehen, geht es um die Gewährleistung unabhängiger freier Programmbeiträge durch den jeweiligen Programmitarbeiter ¹⁰¹. Dieser Schutz erfolgt nicht seinetwegen, sondern dient lediglich der bestmöglichen Erfüllung der Aufgabe der Rundfunkanstalt, einer freien, inhaltlich ausgewogenen, sachlichen und toleranten Programmgestaltung. ¹⁰²

Darin liegt der Unterschied zu den Personalvertretungsgesetzen. Während es in diesen um Sozialschutz von Personen geht, ist die redaktionelle Mitwirkung in unmittelbar programmbezogenen Angelegenheiten ausschließlich sachorientiert, allein auf den Programmbeitrag ausgerichtet ¹⁰³. Zwar ist auch der personalvertretungsrechtliche Schutz der Bediensteten einer Rundfunkanstalt ¹⁰⁴ nicht Selbstzweck und ausschließliche Regelungsmotivation des Personalvertretungsgesetzes, jedoch ist die Mitwirkung der entsprechenden Vertretung bei der Erfüllung der Aufgabe der Dienststelle, § 2 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz, in weit untergeordnetem Maße Regelungsziel der personalvertretungsrechtlichen Materie, als es bei der redaktionellen Regelung der Fall ist. In den Redaktionsstatuten wird, was die Beteiligung in unmittelbaren Programmfragen angeht, die journalistische, persönliche Komponente von der sachlichen, programmbezogenen Motivation verdrängt. Die Redaktionsstatute sollen gleichsam Mitwirkung zugunsten

101 ZDF Leitordnung, Präambel; WDR Beteiligungsordnung, Präambel.

102 Vgl. NDR-Statut, Art. 6 I "Innere Rundfunkfreiheit"; Rau, aaO, S. 151.

103 Vgl. auch Mayer-Maly, AfP 1972, 298 f; Skriver, Politische Auseinandersetzung, S. 2.

104 Rau, aaO, S. 151.

Dritter, nämlich der Rundfunkhörer, gewähren. Das zeigt sich auch daran, daß den Redakteuren, was die Programmgestaltung angeht, Pflichten und Verantwortlichkeiten auferlegt werden ¹⁰⁵. Würden die Redaktionsstatute diesbezüglich nur den persönlichen Interessen der Redakteure dienen, ergäbe sich daraus schon insoweit ein Widerspruch, als jene nicht Begünstigte und Verpflichtete hinsichtlich desselben Frei-raums sein können. In den Redaktionsstatuten werden die Redakteure - im Gegensatz zu den Personalvertretungsgesetzen - nur als Aufgabenwalter ¹⁰⁶ geschützt. Als solche sind sie ihren Aufgaben gegenüber verpflichtet. Lediglich dieser Aufgabenerfüllung dienen auch die ihnen eingeräumten Freiräume.

Als Ergebnis ergibt sich somit, daß die Einschaltung der Redakteursvertretung in den Gestaltungs- und Entscheidungsprozeß eines Programmbeitrags bis hin zu seiner Ausstrahlung über den Sender einem anderen Schutzzweck dient als die personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung ¹⁰⁷. Während letztere auf den sozialen Konfliktfall abzielt, dient die redaktionelle Mitwirkung der Vermeidung bzw. Bewältigung redaktioneller Konflikte. Insoweit stellt sich mithin die redaktionelle Regelung gegenüber der personalvertretungsrechtlichen als aliud dar.

Daran würde auch die gesetzestechnische Plazierung der redaktionellen Mitwirkungsrechte im Personalvertretungsgesetz, vgl. § 112 saarländisches Personalvertretungsgesetz, nichts ändern. Allein dieser formelle Aspekt macht die Redakteursmitwirkung nicht zur personalvertretungsrechtlichen Materie ¹⁰⁸.

b) Personalangelegenheiten

Ein weiterer Regelungskomplex der Redakteursmitwirkung, der auf seine Vergleichbarkeit mit den Personalvertretungsgesetzen untersucht werden soll, ist die Beteiligung in Personalangelegenheiten.

¹⁰⁵ Dienstanweisung Art. 1 II; NDR-Statut, Präambel; WDR Beteiligungsordnung, Präambel; SWF Grundsätze III 6.

¹⁰⁶ Skrifer, Redaktionsstatute für die innere Pressefreiheit, S. 106.

¹⁰⁷ Mit weiterem Nachweis, Mayer-Maly, AfP 1972, 298 (zur Presse).

¹⁰⁸ Vgl. S. 121 Anm. 241.

Die Besonderheit besteht darin, daß auch in den Personalvertretungsgesetzen die Mitwirkung des Vertretungsgremiums in Personalangelegenheiten geregelt ist und sich daraus und insoweit schon eine Beantwortung der Identitätsfrage anbietet. Ohne das Ergebnis einer Detailprüfung hinsichtlich der Frage vorwegzunehmen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sich die jeweils vergleichbaren Einzelnormierungen der Mitwirkung in Personalangelegenheiten überschneiden, soll jedoch hier schon das grundlegende Verhältnis der beiden diesbezüglichen Regelungsmaterien zueinander geklärt werden. Namentlich ist zu erörtern, ob der Schutzzweck der Mitwirkung der Redakteursvertretung in Personalangelegenheiten mit dem der personalvertretungsrechtlichen Grundsätze identisch ist.

Auch die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, ob mit der Mitwirkung der Redakteursgremien in Personalangelegenheiten eine individuelle, sozialpolitische Begünstigung der durch das Redakteursorgan repräsentierten Programmmitarbeiter erstrebt wird oder ob der vermehrte Schutz der Redakteure nur um deren Stellung als Aufgabenwalter, als Mitgestalter des Programms, letztlich ihres Programmbeitrags wegen erfolgt.

Auch hier kann, was die Zielrichtung der redaktionellen Mitbestimmung angeht, gegenüber dem die unmittelbare Programmgestaltung betreffenden Regelungskomplex grundsätzlich ¹⁰⁹ nichts anderes gelten. Auch die diesbezügliche Mitwirkung der Redakteure soll verhindern, daß die Anstaltsleitung durch personalpolitische Entscheidungen in unzulässiger Weise auf die Gestaltung des Programms Einfluß nimmt. Das kann dadurch erfolgen, daß mißliebigen Redakteuren gekündigt wird, sie versetzt oder ihre Aufgabenbereiche verändert werden. Es kann aber auch in Form der Berufung und Beförderung von für eine bestimmte Programmrichtung geeignet erscheinenden Vorgesetzten oder Erweiterung deren Kompetenzen geschehen.

(1) Programmpolitisch und allgemein arbeitsrechtlich motivierte Entscheidungen und Abgrenzung dieser voneinander

Die nachfolgenden Erörterungen sollen ausschließlich unter dem Aspekt "programmpolitisch" motivierter Personalentscheidungen der

¹⁰⁹ Zu einer differenzierenden Betrachtungsweise, vgl. S. 108 ff.

Anstaltsleitung erfolgen. Personalentscheidungen, die (auch) aufgrund arbeitsrechtlicher Erwägungen - z.B. Kündigung wegen Verstoßes gegen arbeitsvertragliche Pflichten oder Nichteinstellung wegen mangelnder allgemeiner Qualifikationen - erfolgen, sollen an dieser Stelle außer Betracht bleiben.

Die nach den Rundfunkgesetzen dem Intendanten zustehende Alleinentscheidungsbefugnis in personellen Angelegenheiten soll durch Mitwirkung der Redakteure nicht zugunsten ihrer individuellen, persönlichen Interessen im Sinne des sozialen Schutzgedankens des Personalvertretungsgesetzes eingegrenzt werden. Vielmehr soll dies ausschließlich zum Nutzen einer freien, von jeglichen personellen Pressionen ¹¹⁰ unabhängigen Programmgestaltung geschehen. Das Redakteursorgan ist somit auch insoweit kein Instrument der Mitbestimmung wie es das Personalvertretungsgesetz vorsieht. Zwar soll durch die Mitwirkung in Personalangelegenheiten ein gewisser Einfluß auf die anstaltsinternen (Personal-) Entscheidungen erlangt werden. Dieses geschieht jedoch nur, um Einflußmöglichkeiten auf das Programm zu gewinnen. Die personelle Mitwirkung dient grundsätzlich nur der Absicherung ¹¹¹ des von den Redakteuren zur Erstellung ihrer Programmbeiträge benötigten Frei-raums. Die Gewährleistung eines solchen, ohne daß dieser auch in personeller Hinsicht geschützt wird, wäre ohne praktische Effizienz für die Redakteure ¹¹², da der Frei-raum durch personalpolitische Entscheidungen der Anstaltsleitung in der oben aufgezeigten Weise unterlaufen und ausgehöhlt werden könnte. Die personelle Mitwirkung ist somit lediglich notwendiger Reflex einer unmittelbar programmbezogenen Beteiligung. Auch diesbezüglich muß somit hinsichtlich der Zielrichtungen der beiden Vertretungsinstitute grundsätzlich von einem allud-Verhältnis ausgegangen werden.

Darüberhinaus bedarf es jedoch einer differenzierenden Betrachtungsweise. Wie aufgezeigt, ist ein allud-Verhältnis im Hinblick auf die von Personal- und Redakteursvertretung angestrebten Zielvorstellungen dann gegeben, wenn ein Einschreiten des Redakteursorgans in Personalangelegenheiten primär deswegen erfolgt, um die freie Berichterstattung zu gewährleisten ¹¹³. Das wird regel-

¹¹⁰ Vgl. Rau, aaO, S. 148.

¹¹¹ Schwedtmann, JR 1972, 363.

¹¹² Wilfert, Funk und Fernsehen sind reformbedürftig; Mayer-Maly, AfP 1972, 299 (zur Presse).

¹¹³ Vgl. NDR-Statut Art. 6: "Innere Rundfunkfreiheit".

mäßig dann vorliegen ¹¹⁴, wenn sich die Redakteursvertretung gegen personelle Maßnahmen der Anstaltsleitung richtet, die aufgrund programmpolitischer Motivationen erfolgen. Geschieht das Eingreifen des Redakteursgremiums dagegen ausschließlich zu dem Zweck, allgemeinen, sozialpolitischen, arbeitsrechtlichen Schutz zu gewähren ¹¹⁵, so besteht insoweit weitgehende Identität mit der Zielsetzung des Personalrats. Das wird dementsprechend regelmäßig dann der Fall sein, wenn die personelle Maßnahme, gegen die sich die Redakteursvertretung wehrt, ausschließlich auf allgemeinen, arbeitsrechtlichen und nicht auf programmpolitischen Gründen beruht. In diesem Fall diene eine Überprüfung durch das Redakteursorgan nur dazu festzustellen, ob die angegebenen Gründe für die Personalentscheidung vorliegen und ob die jeweilige personelle Disposition durch eben diese Gründe gerechtfertigt wird. Eine darüberhinausgehende programmspezifische Zielvorstellung hinsichtlich der Überprüfung ginge somit ins Leere.

(2) Abgrenzungsschwierigkeiten

Eine absolute Abgrenzung programmpolitisch und allgemein arbeitsrechtlich bedingter personeller Maßnahmen und somit eine Vorentscheidung für die Identitäts- bzw. Konkurrenzfrage ist jedoch nicht in allen Fällen möglich. Es ist oft nicht eindeutig zu unterscheiden, wann es sich um ausschließlich allgemein bezogene und ab wann um (auch) programmpolitische Personalentscheidungen handelt.

Eindeutig liegt der Fall bei personellen Maßnahmen, die wegen schwerer arbeitsvertraglicher Verstöße oder Straftaten bzw. aus typisch arbeitsrechtlichen Gründen, wie z.B. Ablauf von Vertragsfristen oder Pensionierung vorgenommen werden. Eine Überprüfung der personellen Disposition aus diesen Gründen durch das Redakteursorgan müßte sich auf arbeitsrechtliche, sozialpolitische Aspekte beschränken.

114 Soweit sich die Redakteure gegen programmpolitisch motivierte Maßnahmen lediglich aus Gründen der beruflichen Sicherheit oder der Wahrung des sozialen Besitzstandes zur Wehr setzen, gilt entsprechend das Nachfolgende.

115 Vgl. NDR-Statut Art. 7 und 8, wo die Mitwirkung der Redakteure nicht auf personelle Maßnahmen beschränkt ist, die ausschließlich aus programmotivierten, rundfunkpolitischen Gründen erfolgen, sondern auch für personelle Entscheidungen gilt, die auf allgemeinen arbeitsrechtlichen Erwägungen beruhen.

Die Redakteursvertretung wird sich unter Umständen jedoch bei einer Vielzahl von Personalentscheidungen darauf berufen, daß es sich (zumindest auch) um programmpolitische Entscheidungen handelt und daß die von der Anstaltsleitung geltend gemachten allgemeinen arbeitsrechtlichen Gründe nur Scheinbegründungen seien, die dazu dienen sollen, programmpolitische Erwägungen und Entscheidungen zu verschleiern ¹¹⁶.

Die Anstaltsleitung dagegen würde möglicherweise - um eine Umgehung des Redaktionsorgans zu bewirken - programmpolitische Personalentscheidungen für nichtprogrammpolitische ausgeben ¹¹⁷.

Darüberhinaus werden im Einzelfall objektiv Zweifel daran bestehen, ob eine personalpolitische Maßnahme, z.B. bei Vorliegen verschiedenartiger Gründe, ausschließlich programmspezifischer Art ist oder nicht. Da es somit für Personalentscheidungen keine eindeutigen, praktikablen Kriterien gibt festzustellen, ob z.B. eine Nichteinstellung oder Kündigung aus programmpolitischen Gründen erfolgt ist oder deswegen, weil der betreffende Arbeitnehmer mangelnde Qualifikationen für sein Amt besitzt, ist eine Differenzierung, wie sie hier versucht wurde, nicht in jedem Fall möglich. Welche Konsequenzen sich daraus für die Konkurrenzfrage ergeben, soll im Rahmen der noch zu überprüfenden Einzelregelungen untersucht werden.

4. Ergebnis

Als Ergebnis einer vergleichenden Untersuchung der Zielrichtungen und Motivationen von Personalvertretungsgesetz und Redakteursstatuten ist festzuhalten, daß es sich, was die Zielvorstellung der Redakteursmitbestimmung angeht, nicht um Sonderpersonalvertretungsrecht (Sonderarbeitsrecht ¹¹⁸) handelt ¹¹⁹. Die grund-

¹¹⁶ Hoffmann-Riem, aaO, S. 186.

¹¹⁷ Fromme, Eine unselige Reform.

¹¹⁸ H. Weber, NJW 1973, 1953; Rütters, aaO, N 57: "Sonderbetriebsverfassung".

¹¹⁹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 85 f; Kübler, aaO, D 74; Skriver, Innere Pressefreiheit ist etwas anderes als Arbeitnehmermitbestimmung, S. 7 ff; Simitis nach Skriver, Politische Auseinandersetzung, S. 5; Entwurf eines Gesetzes zum Schutz freier Meinungsbildung, S. 58 zu §§ 8, 9; Hirsch, Reform der Massenmedien, S. 289; Mayer-Maly, AfP 1972, 298 f.

legenden Unterschiede beider Institute ergeben sich daraus, daß sich die Beteiligung des Personalrats regelmäßig im innerdienstlichen Bereich erschöpft ¹²⁰. Beim Personalvertretungsrecht handelt es sich um eine innerorganisatorische Regelung der Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die am sozialen Schutz der Bediensteten ausgerichtet und vorwiegend arbeitsrechtlich motiviert ist. Gegenüber der binnenstrukturellen Sozialschutzwirkung zielt die Mitwirkung der Redakteursvertretung unmittelbar auf die optimale Gestaltung und Verbesserung der Anstaltsleistung, das über die Sender auszustrahlende Programm, ab. Dadurch sind die Mitbestimmungsforderungen der Redakteure, obwohl unmittelbar anstaltsinterne Freiräume angestrebt werden, gleichsam anstaltsextern orientiert. Eine Verbesserung der Arbeitssituation wird den Redakteuren allein um der Erfüllung des Anstaltsauftrages wegen nur insoweit zuteil, als sie als Aufgabenwahrer Programmbeiträge erstellen ¹²¹. Die dem Personalrat vorgegebene Zielvorstellung wird somit von der Redakteursvertretung nicht tangiert ¹²². Letztere liegen jenseits der durch Personalvertretungsgesetz nominierten Materie ¹²³. Da sich aus diesem aliud-Verhältnis der Zielrichtungen beider Mitbestimmungsinstitute jedoch noch keine Aussage darüber machen läßt, ob die Einzelregelungen, die der Realisierung der Zielmotivation einer redaktionellen Beteiligung dienen sollen, personalvertretungsrechtlich zulässig sind, bedarf es einer diesbezüglichen Überprüfung der Redakteursstatute.

5. Rundfunkrecht gegenüber Personalvertretungsrecht keine Sonderrechtsmaterie

Die Verschiedenheit der beiden Regelungsinstitute wird zum Teil so verstanden, daß der gesamte Komplex des Medienrechts und somit auch die Redaktionsstatute, ein für sich isoliert zu betrachten-

¹²⁰ Hueck/Nipperdey/Säcker, aaO, S. 1246; zur "Außenwirkung": vgl. Grabendorff/Windscheid/Illbertz, BPersVertrG, § 1 Rdnr. 31 f, 35; auch S. 109.

¹²¹ Mayer-Maly, AfP 1972, 298 f; Erläuterungen NDR-Protokoll zu Art. 6; Kübler, aaO, D 74; Hoffmann-Riem, aaO, S. 85 f; Schwerdtner, JR 1972, 360; Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 48.

¹²² Vgl. Bestandsklausel, NDR-Statut Art. 10 II; SFB Dienstvereinbarung § 5.

¹²³ Erläuterungen zu NDR-Protokoll Art. 6.

des Sonderinstitut darstellten, dessen Normen von denen des Arbeitsrechts bzw. Betriebsverfassungs- (Personalvertretungs-) Rechts nicht berührt würden. Danach soll es sich beim Presse-recht um eine Rechtsmaterie handeln, die arbeitsrechtlichen, betriebsverfassungsrechtlichen Regelungen gleichsam als lex-spezialis-Regelung "vorgezogen" ¹²⁴ sei. In diese Richtung geht auch der Einwand ¹²⁵, daß Redakteure, die in einem Redaktionsstatut erfaßt sind, das ihnen ein gewisses Maß an redaktioneller Selbstverantwortlichkeit gewährt, nicht mehr als Arbeitnehmer angesehen werden könnten ¹²⁶. Spräche man diesen Redakteuren aber den Status als Arbeitnehmer ab, so müßten sich folglich daraus auch Konsequenzen für die Anwendbarkeit des Betriebsverfassungsgesetzes ergeben.

Solche Überlegungen, entsprechend auf die rundfunkrechtliche Materie angewandt, sind jedoch unzutreffend.

Die eine einheitliche Gesamtrechtsordnung ausmachenden Teilrechtsgebiete müssen im Einklang miteinander stehen. Es ist nicht möglich, einer eventuellen Unvereinbarkeit der rundfunkrechtlichen, redaktionellen Mitwirkungsregelung mit den Nachbar-teilrechtsgebieten Arbeitsrecht, Personalvertretungsrecht in der Weise zu begegnen, daß man das Rundfunkrecht den anderen Regelungen "voranstellt". Kollidiert die redaktionelle Mitwirkung mit anderen Normierungen, so ist sie rechtswidrig. Eine andere rechtliche Betrachtungsweise ist nicht möglich.

II. Personalvertretungsrechtliche Rechtmäßigkeit der einzelnen Mitwirkungsforderungen

Die Diskussion um die redaktionelle Mitbestimmung wird von immer wiederkehrenden, sich inhaltlich gleichenden Grundforderungen bestimmt. Es sollen daher diese jeweils inhaltlich übereinstimmenden Regelungsgruppen gemeinsam auf ihre jeweilige personalvertretungs-

¹²⁴ Vgl. Mayer-Maly, DB 1971, 338; ders., AfP 1972, 298; Kübler, aaO, D 74; Rütters, aaO, D 56; Greiser, Probleme der inneren Pressefreiheit, S. 103; Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, S. 174; Becker, Der Journalist 1970, Heft 5, S. 16 f.

¹²⁵ Schwerdtner, ZRP 1970, 223.

¹²⁶ Simlits nach Skriver, Politische Auseinandersetzung, S. 5.

rechtliche Zulässigkeit überprüft werden. Nur soweit sich dabei für die personalvertretungsrechtliche Rechtmäßigkeitsfrage relevante Abweichungen ergeben, sollen diese in eine Prüfung miteinbezogen werden.

Gegenstand der Untersuchung sind sowohl inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Mitwirkungsrechte als auch Art und Weise ihrer Aktualisierung.

1. Mitwirkung des Redakteursgremiums bei Verstoß gegen die Überzeugungsfreiheit

In den meisten Statuten und Mitbestimmungsvorschlägen ist das Recht der Programmmitarbeiter statuiert, in ihren Programmbeiträgen keine ihrer Überzeugung oder ihrem Wissen widersprechende Meinung oder Tatsache vertreten zu müssen¹²⁷. Im Falle eines Verstoßes gegen das Gebot der Überzeugungsfreiheit sind Konsultationen mit dem für den Eingriff Verantwortlichen, letztlich mit dem Intendanten, vorgesehen¹²⁸.

Der Personalrat hat in Programmangelegenheiten grundsätzlich keine ausdrücklichen Zuständigkeiten¹²⁹. So weist beispielsweise auch der Staatsvertrag über das Personalvertretungsrecht der Arbeitnehmer des Südwestfunks in § 54 Abs. 1 a dem Personalrat nur "allgemeine Aufgaben, die den innerdienstlichen, sozialen und persönlichen Belangen der Angehörigen der Dienststelle dienen", aber keine besondere Mitwirkung in Programmfragen zu.

Es besteht auch keine nicht ausdrückliche, "stillschweigende" Zuständigkeit des Personalrats in unmittelbaren Programmangelegenheiten. Das ergibt sich einmal aus der oben erörterten, gegenüber programmspezifischen Angelegenheiten divergierenden Zielrichtung des Personalvertretungsgesetzes sowie aus der mangelnden fachlichen Qualifikation des Personalrats in unmittelbar medienbezogenen Fragen. Außerdem zielt die Redakteursstatutenbewegung geradezu darauf ab, die insoweit in den Personalver-

127 NDR-Statut Art. 2; BR Dienstanweisung Art. 2 I, III; SWF Grundsätze III 3; ZDF Leitordnung III 4 a; WDR Programm-anweisung III (10).

128 NDR-Statut Art. 3; BR Dienstanweisung Art. 1 III 4; SWF Grundsätze III 7; ZDF Leitordnung III 4 c.

129 Wilfert, Neue Mitspracherechte, S. 10; vgl. aber § 112 sa PersVertrG.

tretungsgesetzen bestehenden Lücken auszufüllen. Die Konkurrenzfrage wird mithin insoweit nicht akut.

Etwas anderes kann sich jedoch ergeben, wenn sich allgemeine Kompetenzen des Personalrats mit denen des Redakteursorgans überschneiden. Eine Zuständigkeit des Personalrats in allgemeinen, nicht spezifisch programmbezogenen Angelegenheiten, in denen es um Beeinträchtigungen der Überzeugungsfreiheit eines Bediensteten geht, ist nicht ausdrücklich in den Personalvertretungsgesetzen normiert. Gem. § 68 Abs. 1 Nr. 3 Bundespersonalvertretungsgesetz¹³⁰ besteht jedoch eine der Aufgaben des Personalrats darin, Beschwerden von Beschäftigten entgegenzunehmen. Als Beschwerdegründe kommen allgemeine Probleme, die sich aus der persönlichen Behandlung des einzelnen Bediensteten durch seinen Vorgesetzten ergeben, in Betracht¹³¹. Darunter fallen auch Beschwerden über Ausübung von Druck oder (versuchte) Einflußnahme auf die Überzeugung der Bediensteten¹³².

Es handelt sich hier um ein Problem, das nicht nur in Rundfunkanstalten relevant, sondern von allgemeiner Art ist und in jeder Dienststelle vorkommt. Man denke z.B. an amtliche Verlautbarungen durch den Pressesprecher einer Dienststelle (§ 63 BBG). Hier stellt sich das Problem der Ausübung von Überzeugungsdruck in einer ganz allgemeinen Form.

Da der Personalrat nach § 68 Abs. 1 Nr. 3 Bundespersonalvertretungsgesetz gehalten ist, diese Beschwerden mit dem Intendanten zu erörtern und auf ihre Erledigung hinzuwirken, besteht somit eine mit dem Aufgabenbereich des Redakteursgremiums vergleichbare Konkurrenzsituation¹³³.

Ungeachtet der Tatsache, daß Grundmotivation und Zielvorstellung der redaktionellen und personalvertretungsrechtlichen Regelung nicht identisch sind, stellt sich die Zulässigkeitsfrage dann, wenn die Gefahr besteht, daß der Personalrat durch die Parallelfunktion des Redaktionsorgans in seiner Effizienz geschwächt

130 Vgl. Art. 69 I c ba PersVertrG; § 55 I Nr. 3 be PersVertrG; § 54 I c br PersVertrG; § 59 rhl.pfl. PersVertrG; § 71 I c sa PersVertrG; § 54 I c sa PersVertrG; § 54 I c sr PersVertrR SWF; § 57 I 3 he PersVertrG; § 56 I c nw PersVertrG.

131 Grabendorff/Windscheid/Ilibertz, BPersVertrG, § 68 Rdnr. 20.

132 Hoffmann-Riem, aaO, S. 144.

133 Daß sich die Beschwerdezuständigkeiten auch insoweit decken, als von beiden Gremien die Beseitigung des Beschwerdegrundes erstrebt wird - vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 144 - kann nicht von Bedeutung sein, denn Sinn jeder Beschwerde ist es, ihre Erledigung zu erreichen. Die Beschwerde ist nicht Selbstzweck.

wird ¹³⁴. Der Personalrat hat nach dem Personalvertretungsgesetz kein Beschwerdemonopol ¹³⁵. Unabhängig davon, ob der Personalrat mit der Beschwerdeangelegenheit von dem jeweils betroffenen Bediensteten betraut wurde, hat der Betroffene die Möglichkeit, wegen seiner Probleme auch andere Hilfen in Anspruch zu nehmen ¹³⁶. Die Bediensteten sollen durch die Zuständigkeit des Personalrats in Beschwerdeangelegenheiten nicht in ihrem Schutz und in ihren Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt werden. Durch die Personalvertretungsgesetze sind vielmehr zugunsten der Bediensteten Möglichkeiten eingeräumt worden, sich mit Hilfe des Personalrats wirksamer gegen persönliche Übergriffe - hier im Sinne von Überzeugungsdruck - zu wehren. Da die Personalvertretungsgesetze diesbezüglich eine Verbesserung der Lage der Bediensteten und eine Erweiterung ihrer "Abwehrmöglichkeiten" bezwecken, kann durch die Zuständigkeit des Personalrats in Beschwerdeangelegenheiten nicht die Möglichkeit genommen sein, zur Vergrößerung der Erfolgsaussicht der Beschwerde auch ein anderes Vertretungsgremium einzuschalten. Das wird namentlich dadurch bekräftigt, daß es sich bei der Redakteursvertretung um eine gerade für den Beschwerdegrund Überzeugungsdruck besonders qualifizierte fachspezifische Appellationsinstitution handelt. Die Redakteursvertretung ist aufgrund ihrer besonderen fachbezogenen Zusammensetzung und ihrer speziellen medienspezifischen Zielsetzung besonders prädestiniert, die Manipulierbarkeit des Rundfunkprogramms dadurch, daß Kommentare, Meinungen, Tatsachen von "oben" befohlen oder unterdrückt werden, einzuschränken ¹³⁷. Da dem Personalrat durch Einschaltung einer besonderen Beschwerdeinstanz in Angelegenheiten des Überzeugungsdrucks, für die er gegenüber dem Redakteursorgan fachlich

134 Die Argumentation Hoffmann-Riems, aaO, S. 145, daß der Intendant wegen seiner Organisationsgewalt durch das PersVertrG nicht gehindert wird, innerhalb der Anstalt besondere Beschwerdeinstanzen zu errichten, geht deswegen fehl, weil die Organisationsgewalt ihre Grenzen im PersVertrG findet. Erst wenn sich herausstellt, daß keine personalvertretungsrechtlichen Positionen tangiert werden, wird die Frage der Organisationsgewalt aktuell. Hier soll aber gerade erst geprüft werden, ob das PersVertrG unzulässigerweise tangiert wird.

135 Molitor, BPersVertrG, § 57 Rdnr. 6.

136 Vgl. Grabendorff/Winscheid/Libertz, BPersVertrG, § 68, Rdnr. 15, 21, 24; Molitor, BPersVertrG, § 57 Rdnr. 6; vgl. auch § 91 I 2 BBG.

137 Zu der Möglichkeit, daß beide Gremien zusammenwirkend den Beschwerdeerfolg erhöhen, vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 85 Anm. 44, S. 145.

weniger gut qualifiziert ist, keine seiner allgemeinen Kompetenzen genommen werden, es ihm insbesondere frei bleibt, in allgemeinen Beschwerdeangelegenheiten selbst zu intervenieren, steht das Konkurrenzverbot einer redaktionellen Mitwirkung nicht entgegen. In Fragen der Mitwirkung der Redakteursvertretung bei Ausübung von Überzeugungsdruck bestehen somit keine personalvertretungsrechtlichen Bedenken.

2. Einschaltung der Redakteursvertretung bei Absetzung oder Veränderung eines Programmbetrags

Bei Absetzung oder sinnentstellender Veränderung eines Programmbetrags besteht für denjenigen, der diese Entscheidung getroffen hat, bei einem entsprechenden Antrag seitens des betroffenen Redakteurs, eine Begründungs- und Informationspflicht gegenüber dem Redakteursorgan ¹³⁸. Darüberhinaus sind teilweise Konsultationen zwischen Redakteursvertretung und Programmdirektor bzw. Intendant vorgesehen ¹³⁹.

Auch hier kommt, mit dieser Regelung in den Redaktionsstatuten vergleichbar, als *sedes materiae* in den Personalvertretungsgesetzen § 68 Abs. 1 Nr. 3 Bundespersonalvertretungsgesetz ¹⁴⁰ in Betracht. Zwar besteht in den Personalvertretungsgesetzen keine ausdrückliche Normierung für solche Eingriffe. Jedoch erfaßt § 68 Abs. 1 Nr. 3 Bundespersonalvertretungsgesetz auch den in allgemeiner Form auftretenden Fall, daß ein Vorgesetzter mit einer erbrachten Leistung seiner Mitarbeiter nicht zufrieden ist und sie deshalb zurückweist oder entsprechend seiner Auffassung Veränderungen an ihr vornimmt. Wegen den daraus entstehenden Konflikten und Unstimmigkeiten zwischen Vorgesetzten und deren Mitarbeitern kann gem. § 68 Abs. 1 Nr. 3 Bundespersonalvertretungsgesetz zum Zwecke der Klärung der Angelegenheit und soweit erforderlich, für Verhandlungen mit dem Intendanten, der Personalrat eingeschaltet werden ¹⁴¹. Gem. § 68 Abs. 2 Bundespersonalvertretungsgesetz ist eine Informationspflicht der Dienststelle

¹³⁸ NDR-Statut Art. 4.

¹³⁹ BR Dienstanweisung Art. 2 IV; SFB Dienstvereinbarung § 4.

¹⁴⁰ Vgl. S. 92 Anm. 130.

¹⁴¹ Vgl. Grabendorff/Windscheid/Ilibertz, BPersVertrG § 68 Rdnr. 19; Dietz, PersVertrG § 57 Rdnr. 17.

gegenüber dem Personalrat vorgesehen ¹⁴². Für das Verhältnis zwischen den dem Personalrat in diesen allgemeinen Angelegenheiten zugewiesenen Kompetenzen und den programmspezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten der Redakteursvertretung gilt das oben Erörterte. Die in den Personalvertretungsgesetzen normierte Regelung hat ausschließlich sozialpolitische, arbeitsrechtliche Zielsetzung. Somit sind auch die Zuständigkeiten des Personalrats, Konsultationen zu führen, nur in diese Richtung orientiert. Unter dieser Voraussetzung bestünde für den Personalrat auch keine Verwendung für Erläuterungen zur Rechtfertigung eines spezifischen Programmeingriffs, die der dafür Verantwortliche aufgrund seiner Informationspflicht dem Redakteursorgan gegenüber abzugeben hat. Denn die Informationspflicht ist nicht Selbstzweck ¹⁴³. Sie soll lediglich dazu dienen, der auf diese Weise in Kenntnis gesetzten Redakteursvertretung, Konsultationen und Verhandlungen über den Programmeingriff zu ermöglichen.

Da Konsultations- und Informationsrechte somit nur der insoweit fachlich qualifizierten Redakteursvertretung nützen können, wird der Personalrat in seinem Recht, Verhandlungen zur Erledigung allgemeiner Konfliktfälle, § 68 Abs. 1 Nr. 3 Bundespersonalvertretungsgesetz, zu führen und sich zuvor über den Streitstand unterrichten zu lassen, § 68 Abs. 2 Bundespersonalvertretungsgesetz, nicht tangiert. Es bestehen daher insoweit keine Rechtmäßigkeitsbedenken.

3. Die Redakteursvertretung wendet sich an die Öffentlichkeit

Gem. Art. 9 des Redakteursstatuts des NDR kann der Redakteurausschuß in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung seine Meinung dazu auch außerhalb des Hauses kundtun. Diese Regelung könnte gegen die in den Personalvertretungsgesetzen postulierte Verschwiegenheitspflicht verstoßen, § 10 Bundespersonalvertretungsgesetz ¹⁴⁴. Da die Norm wegen des besonderen Rechtscharakters der Redakteursvertretung für diese nicht unmittelbar gilt, ist

¹⁴² Grabendorff/Windscheid/Illbertz, BPersVertrG, § 68 Rdnr. 33.

¹⁴³ Menningen, Überlegungen zu einer Demokratisierung, S. 152.

¹⁴⁴ Vgl. auch: § 40 be PersVertrG; § 57 br PersVertrG; § 59 he PersVertrG; § 59 nw PersVertrG; Art. 10 ba PersVertrG; sa PersVertrG § 9; rhlpfl. PersVertrG § 62; PersVertrR SWF § 57.

anhand der ratio legis des § 10 Bundespersonalvertretungsgesetz zu untersuchen, ob eine entsprechende Anwendung in Frage kommt. Die in § 2 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz und den entsprechenden Landespersonalvertretungsgesetzen geforderte vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalvertretung hat zur Folge, daß der Personalrat Kenntnis von Tatsachen und Umständen erlangt, die einerseits unmittelbar die bei der Dienststelle Beschäftigten, andererseits die Dienststelle selbst betreffen. Es steht sowohl im Interesse der Bediensteten, um deren persönliche Sphäre zu wahren, als auch der Dienststelle, um Aufgabenerfüllung, Leistungsfähigkeit und Vertrauen der Allgemeinheit in Integrität und Diskretion der Dienststelle nicht zu gefährden, daß diese Kenntnisse nicht an die Öffentlichkeit gelangen¹⁴⁵. Solche, vom Personalrat gleichsam in amtlicher Stellung erlangten Informationen, dürfen allein zu dienstlichen Zwecken anstandsintern verwendet werden¹⁴⁶.

Diese Situation trifft auch grundsätzlich auf die Redakteursvertretung¹⁴⁷ zu. Zwar gehört die Wahrnehmung sozialer, personeller, persönlicher Angelegenheiten der Bediensteten nicht zum Aufgabenbereich des Redakteursorgans. Somit werden auch die diesbezüglichen Kenntnisse und Informationen nicht in gleicher Quantität zur Redakteursvertretung gelangen. Die besondere Zielsetzung dieser Vertretung macht es jedoch erforderlich, daß auch sie, um ihre Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, Informationen über anstandsinterne Vorkommnisse und persönliche Angelegenheiten der Programmmitarbeiter erhält. Diese lediglich zum "dienstlichen Gebrauch" erlangten Kenntnisse müssen aus den oben aufgezeigten Gründen derselben Verschwiegenheitspflicht unterliegen, wie das bei rein personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten der Fall ist. Eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen einer Vertretung der Bediensteten und der Dienststellenleitung ist nur dann möglich, wenn sich jeder der Verhandlungspartner darauf verlassen kann, daß unter Umständen nur vertraulich gegebenen Informationen¹⁴⁸ die

¹⁴⁵ Rewolle/Lorentz, PersVertrG § 60 Rdnr. 3.

¹⁴⁶ Dietz, PersVertrG § 60 Rdnr. 1, 2; Hoffmann-Riem, aaO, S.185.

¹⁴⁷ Vgl. auch § 19 GBRA; auch § 8 ZDF/MTV.

¹⁴⁸ Vgl. Erläuterungen Protokoll NDR-Statut zu Art. 9, wo "berechtigte Vertraulichkeitsinteressen der Anstalt" anerkannt werden.

als notwendig erachtete Diskretion zuteil wird. Müßte der Intendant Gefahr laufen, daß solche Informationen ¹⁴⁹ (unter Umständen zu früh ¹⁵⁰) an die Öffentlichkeit gelangten, würde das einem freien, möglichst umfassenden und effektiven Kommunikationsprozeß zwischen Anstaltsleitung und Vertretung der Bediensteten Schranken auferlegen. Es ist im eigenen Interesse der Redakteursvertretungen, daß sich zwischen ihnen und der Anstaltsleitung einerseits sowie den Redakteuren andererseits ¹⁵¹ ein Vertrauensverhältnis entwickelt. Nur auf diese Weise sind die Ziele der Redakteure auf Dauer zu verwirklichen. Ein Mißverhältnis zwischen Redakteursvertretung und Intendant oder Redakteursvertretung und Redakteuren, resultierend aus gegenseitigem Argwohn und Unsicherheit, würde die Arbeit der Redakteursvertreter erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Was insbesondere das Verhältnis des Redakteursorgans zu den Redakteuren angeht, liegt es schon in der Natur einer Interessenvertretung, daß zwischen Vertreter und Vertretenen ein besonderes Vertrauensverhältnis bestehen muß.

Auch ein der Programmaufgabe ¹⁵² der öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunkanstalt zugrunde liegender besonderer Öffentlichkeitsbezug ¹⁵³ berechtigt nicht zur Flucht in die Öffentlichkeit. Die Forderung nach Öffentlichkeit muß dann zurücktreten, wenn die Erfüllung des Anstaltsauftrages dadurch gefährdet wird, daß die notwendige vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Anstaltsleitung und Belegschaft bzw. deren Vertreter nicht gewährleistet ist. Dabei kann es insoweit nicht von Bedeutung sein, ob

149 Es ist davon auszugehen, daß der Grund für die Vertraulichkeit in allgemein aner kennenswerten Motiven liegt - z.B. Verhandlungen über eine neue Sendereihe oder über einen neu zu gewinnenden Mitarbeiter - die aus "Konkurrenzgründen" vertraulich behandelt werden sollen.

150 Vgl. v. Sell, Programmverantwortung und redaktionelle Mitbestimmung, S. 13 ff.

151 Bedenken gegen den Willen des jeweilig Betroffenen an die Öffentlichkeit zu treten, was nach Art. 9 NDR-Statut möglich ist, bei Bethge, JR 1972, 497. Zu der Frage, ob der Betroffene ein Widerspruchsrecht dagegen hat, daß sich das Redakteursgremium an die Öffentlichkeit wendet, Hoffmann-Riem, aaO, S. 162.

152 Vgl. Ziegler, DöV 1971, 658, der das Vertraulichkeitsgebot und die arbeitnehmerische Schweigepflicht im Bereich der öffentlichen Kommunikation und der ihr dienenden Institutionen für verfassungswidrig ansieht.

153 Erläuterungen Protokoll NDR-Statut zu Art. 9; Hoffmann-Riem, aaO, S. 163; Rau, aaO, S. 154.

der mittelbar an der Erfüllung des Anstaltsauftrags mitwirkende Partner Redakteursrat oder Personalrat heißt; wobei für die Arbeit des letzteren die Geltung der Verschwiegenheitspflicht in den Rundfunkanstalten in der Literatur nicht angezweifelt wird ¹⁵⁴. Die fachspezifische Besonderheit des Beitrags des Redakteursorgans zur Erfüllung der Rundfunkaufgabe rechtfertigt nicht eine so grundlegende Andersbehandlung gegenüber dem einen allgemeinen Beitrag zur Erfüllung des Anstaltsauftrags leistenden Personalrat ¹⁵⁵. Die allgemeine Mitarbeit des Personalrats an den Aufgaben der Rundfunkanstalt ist nicht minder öffentlichkeitsbezogen als die unmittelbare Programmmitarbeit einer Redakteursvertretung. Insoweit ist die gesamte Rundfunkanstalt mit allen Bediensteten und Aufgabenträgern als eine Einheit anzusehen, die als solche in ihrer Gesamtheit pluralistisch, rundfunkspezifisch "öffentlichkeitsbezogen" ist und nicht unterteilt werden kann in Bereiche, die darüberhinaus mehr öffentlichkeitsorientiert sind als andere. Der Öffentlichkeitsbezug ist durch die besondere rundfunkrechtlich legitimierte Stellung des Intendanten und dessen Verantwortung gegenüber den pluralistisch zusammengesetzten Aufsichtsgremien gewahrt ¹⁵⁶. Der Gewährleistung der Öffentlichkeit wurde schon durch die vom Rundfunkgesetzgeber konzipierte spezifische Organisationsform des Rundfunks Genüge getan ¹⁵⁷.

Auch das Argument, daß sich die Information der Öffentlichkeit über anstaltsinterne Vorgänge sowieso nicht vermeiden lasse ¹⁵⁸, kann eine Flucht in die Öffentlichkeit nicht rechtfertigen. Denn dann müßte letztlich jede gesetzliche oder vertragliche Verschwiegenheitspflicht (vgl. § 61 BBG; § 14 Soldatengesetz; § 79 BetrVerfG; Geheimschutzordnung des Bundestages; arbeitsvertragliche Verschwiegenheitspflicht) ihre Berechtigung verlieren, da

¹⁵⁴ Vgl. § 57 SV PersVertrR SWF.

¹⁵⁵ Vgl. sa PersVertrG, wo auch für die Redakteursvertretung - wenn auch bedingt dadurch, daß sie in den Personalrat integriert ist - die Geheimhaltungspflicht gilt; auch Leitlinien liberaler Medienpolitik, 24. Ordentlicher Bundestag, den 5. D.P., IV, C. G.

¹⁵⁶ Auch die Redakteure sind über ihre rechtliche Verbindung zum Intendanten als Inhaber der Personalgewalt durch diese gleichsam mittelbar pluralistisch legitimiert; vgl. S. 164 ff.

¹⁵⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang den Ruf nach mehr Öffentlichkeit in den Gremien, Rau, aaO, S. 154; SPD, "Massenmedien", S. 20.

¹⁵⁸ Erläuterungen Protokoll NDR-Statut zu Art. 9; Hoffmann-Riem, aaO, S. 163.

regelmäßig die Gefahr besteht, daß interne Vorgänge, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, nach Außen dringen. Außerdem hat die bloße Möglichkeit, daß interne Vorgänge nach Außen "durchsickern", für die vertrauensvolle Zusammenarbeit einen ganz anderen Stellenwert, als das verbriefte Recht der Redakteursvertretung, interne Vorgänge gleichsam als Druckmittel gegenüber dem Verhandlungspartner an die Öffentlichkeit bringen zu dürfen.

Auch unter dem Aspekt, daß berechnigte Vertraulichkeitsinteressen der Anstalt durch die Subsidiarität einer Anrufung der Öffentlichkeit beachtet würden ¹⁵⁹, kann sich nichts anderes ergeben. Ein solcher Schritt, auch wenn er als ultima ratio in den Statuten konzipiert wäre ¹⁶⁰, würde an der Möglichkeit, dieses Recht als Verhandlungswaffe gegen die Anstaltsleitung einzusetzen, nichts ändern. Auch das Vertrauensmoment erscheint dadurch nicht in einem anderen Licht.

Die in den Personalvertretungsgesetzen sowie in den Tarifverträgen ¹⁶¹ normierte und entsprechend für die Redakteursvertretung anwendbare Pflicht zur Verschwiegenheit steht wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für die Bediensteten ¹⁶², die Anstalt und somit für die Allgemeinheit selbst auch nicht zur Disposition des Intendanten ¹⁶³.

Mithin ergibt sich, daß das Recht, anstaltsinterne Konflikte an die Öffentlichkeit zu bringen, gegen personalvertretungsrechtliche Grundsätze verstößt ¹⁶⁴. Eine solche Regelung, wie sie in Art. 9 NDR-Statut vorgesehen ist, ist somit schon aus diesem Grunde rechtswidrig ¹⁶⁵. Dementsprechend ist auch in einigen der-

159 Erläuterungen Protokoll NDR-Statut zu Art. 9, letzter Satz; Rau, aaO, S. 154.

160 Das ist beim NDR-Statut nicht der Fall. Allein die Formulierung "in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung" sagt nichts über die subsidiäre Anwendbarkeit aus.

161 Vgl. § 8 MTV ZDF.

162 Hoffmann-Riem, aaO, S. 184, der in Personalangelegenheiten von einem besonderen Vertraulichkeitsinteresse der Bediensteten ausgeht.

163 § 10 BPersVertrG ist ein Schutzgesetz i.S.d. § 823 II BGB und soweit als eine Information der Öffentlichkeit in Frage steht, zwingend; Dietz, PersVertrG § 60 Rdnr. 28; vgl. zu Ausnahmen: Molitor, BPersVertrG § 60 Rdnr. 2.

164 Zu der besonderen Problematik bezüglich des Persönlichkeits-schutzes des einzelnen Redakteurs, vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 185 f.

165 A.A. Hoffmann-Riem, aaO, S. 164; Rau, aaO, S. 154.

zeit in den Anstalten praktizierten Regelungen eine Verschwiegenheitspflicht ausdrücklich postuliert ¹⁶⁶.

4. Mitwirkung der Redakteursvertretung bei Änderung der Programmstruktur

Teilweise ist die Einschaltung ¹⁶⁷ des Redaktionsrats bei strukturellen Veränderungen ¹⁶⁸ des Programms vorgesehen. Darunter fallen z.B. die Verlegung von Sendezeiten und wichtiger, immer wiederkehrender Beiträge ¹⁶⁹, Absetzung oder Neueinführung von umfangreichen Sendereihen ¹⁷⁰, Verlagerung bestimmter Programmblöcke ¹⁷¹ auf andere Frequenzen ¹⁷² oder Umstellung eines Großteils der täglichen Sendungen in eine veränderte Präsentationsform ¹⁷³. Nicht dagegen fallen Modifizierungen einzelner Programmbeträge hierunter ¹⁷⁴.

Dieser Regelungsbereich findet im Personalvertretungsgesetz auch in einer allgemeinen, nicht speziell programmbezogenen Form keine Parallele. § 78 Abs. 5 Bundespersonalvertretungsgesetz, der die Beteiligung des Personalrats bei grundlegenden Änderungen von Arbeitsabläufen und Arbeitsverfahren vorsieht, gibt ebenfalls insoweit nichts her. Die Norm dient dem Schutz der Bediensteten vor neuen für sie nachteiligen Arbeitsbedingungen. Außerdem eröffnet sie ihnen die Möglichkeit, bei Planung und Neugestaltung von Arbeitsmethoden und -abläufen auf ihre Interessen und Belange hinzuweisen, um eine Berücksichtigung dieser zu erreichen. § 78 Abs. 5 Bundespersonalvertretungsgesetz dient somit ausschließlich dem Sozialschutz der Arbeitnehmer.

¹⁶⁶ SWF Grundsätze II 3; SFB Dienstvereinbarung § 3 III; WDR Beteiligungsordnung II Nr. 7; vgl. auch Anm. 147, 155.

¹⁶⁷ In Form von Konsultationen mit dem Intendanten - vgl. Brief des Intendanten des SFB, aaO, Nr. 4 - und Informationen bzw. Begründung der Entscheidung, NDR-Statut Art. 6 I.

¹⁶⁸ Vgl. Morgenstern, Keine Schonzeit mehr für politische Programme.

¹⁶⁹ Vgl. Verlagerung des gesamten Abendprogramms durch Verlegung der "Heute"-Sendung beim ZDF.

¹⁷⁰ Hoffmann-Riem, aaO, S. 168.

¹⁷¹ Z.B. Unterhaltung, Wissenschaft, Kultur.

¹⁷² Z.B. werden ganztägige Autofahrersendungen, Beiträge für Ausländer oder Nur-Unterhaltungssendungen auf die Dritten Rundfunkprogramme umgelegt.

¹⁷³ Umwandlung eines Großteils der täglichen Beiträge in "Magazin-form".

¹⁷⁴ Hoffmann-Riem, aaO, S. 168; vgl. NDR-Statut Art. 4 I und 6 I, wo zwischen dem einzelnen Programmbeitrag und dem Gesamtprogramm unterschieden wird.

Er hat mit dem hier in Frage stehenden redaktionellen Konfliktfall nichts gemein. Die Mitwirkung der Redakteursvertretung gilt lediglich dem Schutz des gesamten Programmschemas und Programmablaufs vor grundlegenden, inhaltlich strukturellen Veränderungen. Die Wahrnehmung bzw. Verbesserung des sozialen Besitzstandes oder bestimmter Arbeitsbedingungen wird nicht erstrebt.

Auch darüberhinaus gelten die oben erörterten Grundsätze. Insbesondere ist die Möglichkeit einer Kollision von Kompetenzen und Interessen des Personalrats mit denen der Redakteursvertretung nicht erkennbar. Gegen die personalvertretungsrechtliche Zulässigkeit bestehen somit keine Bedenken.

5. Mitwirkung der Redakteursvertretung in Personalangelegenheiten nicht leitender Programmmitarbeiter

Nach Art. 7 des NDR-Redaktionsstatuts soll das Redaktionsorgan an der Entscheidung über Kündigung, Versetzung oder wesentliche Veränderungen des Aufgabenbereiches eines Programmmitarbeiters mitwirken ¹⁷⁵. Auch der Personalrat hat nach den Personalvertretungsgesetzen in Fragen der Kündigung ¹⁷⁶, Versetzung ¹⁷⁷ und sonstiger Einwirkungen ¹⁷⁸ auf den Tätigkeitsbereich der Bediensteten Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsrechte.

Wegen der weitgehenden Identität der Kompetenzen beider Organe ¹⁷⁹ sowie der Tatsache, daß die Mitwirkung der Redakteursvertretung in Personalangelegenheiten zumindest in ihrer tatsächlichen Auswirkung sozialpolitischen, arbeitsrechtlichen Schutzcharakter hat, stellt sich die Konkurrenzproblematik in besonderer Aktualität.

a) Eingeschränkte Geltung der Personalvertretungsgesetze

Zur Vermeidung einer unzulässigen Konkurrenzsituation kann es schon dann nicht kommen, wenn Überschneidungen deswegen nicht auftreten können, weil

¹⁷⁵ Vgl. auch BR Dienstanweisung Art. 1 III 3; SWF Grundsätze I 1.

¹⁷⁶ § 79 BPersVertrG, § 6 7 Ie SV PersVertrR SWF; § 73 I b Nr. 9 rhl.pfl. PersVertrG.

¹⁷⁷ § 76 I Nr. 4 BPersVertrG; 68 I c SV PersVertrR SWF; § 73 I b Nr. 4 rhl.pfl. PersVertrG.

¹⁷⁸ §§ 76 I Nr. 3, 78 V, 76 II Nr. 7 BPersVertrG, §§ 68 I a, b, 67 I f SV PersVertrR SWF; § 73 I b 2, 3, 10 rhl.pfl. PersVertrG.

¹⁷⁹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 188.

die Personalvertretungsgesetze in Personalangelegenheiten der Programmmitarbeiter in den Rundfunkanstalten nicht oder nur eingeschränkt gelten.

Entfällt gemäß §§ 20 Abs. 1, 88 Abs. 3 hessisches Personalvertretungsgesetz für die in der Programmgestaltung verantwortlich tätigen des HR die verbindliche Mitbestimmung des Personalrats in Personalangelegenheiten (§ 64 hessisches Personalvertretungsgesetz), während die Mitwirkung (§ 64 a hessisches Personalvertretungsgesetz) insoweit auf Antrag der Betroffenen zulässig ist¹⁸⁰. Nach §§ 69 Abs. 2, 68 des Staatsvertrages über das Personalvertretungsrecht der Arbeitnehmer des SdF tritt für maßgebend an der Programmgestaltung beteiligte in Personalangelegenheiten anstelle der Mitbestimmung die Mitwirkung des Personalrats. Dabei ist für die Mitwirkung bei der Versetzung eines Programmmitarbeiters ebenfalls ein Antrag des jeweiligen Betroffenen Voraussetzung. Für das ZDF¹⁸² gilt für denselben Personenkreis nach §§ 100 b, 73 rheinland-pfälzisches Personalvertretungsgesetz die "Mitbestimmung" des Personalrats in Personalangelegenheiten nur auf Antrag der Betroffenen. Es handelt sich dabei nicht um verbindliche Mitbestimmung, sondern nur um unverbindliche Mitwirkung, da die endgültige Entscheidung ausschließlich vom Leiter der obersten Dienststelle - dem Intendanten - nach unverbindlicher Anhörung der Vermittlungsstelle getroffen wird, § 65 II 2 rheinland-pfälzisches Personalvertretungsgesetz¹⁸³. Weitere insoweit beachtenswerte Besonderheiten gelten für den SDR, wo nach § 1 baden-württembergisches Personalvertretungsgesetz das Personalvertretungsrecht nicht anwendbar ist¹⁸⁴ sowie für den NDR, für den das noch geltende Betriebsrätegesetz von 1946 (auch für Per-

180 Vgl. Beratungen des Bundestags, BT Drucksache 7/176 zu § 74 EbersVertrG: Darunter fallen grundsätzlich nur jene Mitarbeiter, die außertarifliche Verträge haben; für alle anderen Programmmitarbeiter findet das PersVertrG volle Anwendung; "Lücken" treten somit nicht auf, da der Personalrat bei Personalangelegenheiten dieser Programmmitarbeiter uneingeschränkt mitbestimmen kann.

181 Skrifer, Schreiben und schreiben lassen, S. 57 f.

182 Vgl. auch § 10 MTV ZDF.

183 Vgl. aber Entwurf neues rhl.pfl. PersVertrG des DGB, Landesbezirk Rhl.Pfl., 1974, worin eine unabhängige Einigungsstelle vorgesehen ist, S. I, § 89.

184 Vgl. S. 62 f.

sonalangelegenheiten) nur eine lückenhafte Regelung enthält¹⁸⁵. Ebenso ist im Bundespersonalvertretungsgesetz gem. § 69 Abs. 4 für DW und DLF eine Sonderregelung für maßgeblich an der Programmgestaltung mitwirkende Beschäftigte vorgesehen. Danach beschränkt sich die "Mitbestimmung" des Personalrats in Personalangelegenheiten insoweit, als in strittigen Punkten zwischen Personalrat und Intendant nicht die Einigungsstelle, in der Vertreter des Rundfunkrats sowie des Personalrats sitzen¹⁸⁶, sondern lediglich der Rundfunkrat letztverbindlich entscheidet. Die Einigungsstelle spricht nur Empfehlungen aus. Es handelt sich somit auch hier eher um einen Fall der Mitwirkung, §§ 69 Abs. 4, Satz 5, 71 Abs. 4 Bundespersonalvertretungsgesetz. Das gleiche gilt nach einem Entwurf für ein neues nordrhein-westfälisches Personalvertretungsgesetz¹⁸⁷ in Zukunft auch für den Bereich des WDR, wo sich die Beteiligung der Einigungsstelle auf eine unverbindliche Empfehlung beschränken wird. Als Personenkreis kommen ebenfalls die "an der Programmgestaltung maßgeblich mitwirkenden Beschäftigten" in Frage. Eine ähnliche Regelung gilt nach Art. 83 Nr. 7, Art. 75 Abs. 1 bayerisches Personalvertretungsgesetz unbeschränkt für alle Redakteure und Programmgestalter des BR. Hier entscheidet nach einer Empfehlung der Einigungsstelle nicht der Rundfunkrat, sondern der Intendant letztverbindlich. Ebenso entscheidet nach § 112 Abs. 4 saarländisches Personalvertretungsgesetz beim SR bei streitigen Personalangelegenheiten anstatt der zuständigen Aufsichtsbehörde, § 34 GVRG, der Intendant endgültig.

Dementsprechend sehen die §§ 104, 94 ff Bundespersonalvertretungsgesetz - als Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder - vor, daß auch in den Personalvertretungsgesetzen der Länder, die gem. § 95 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz für Angehörige von Rundfunkanstalten eine besondere Regelung enthalten können, eine §§ 69 Abs. 4, Satz 5, 71 Abs. 4 Bundespersonalvertretungsgesetz entsprechende Rechtslage anzustreben ist¹⁸⁸.

185 Treichel, BetrRG S. 15; Molitor, BPersVertrG § 78 Rdnr. 3; Hoffmann-Riem, aaO, S. 83; BetrRG Art. V 1 d; Tarifvertrag und Betriebsvereinbarungen ergänzen im Bereich des NDR z.T. das lückenhafte BetrRG; vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 187, Anm. 27, 28.

186 Vgl. DLF info intern Nr. 2-3 1974, S. 10.

187 Drucksache des LT 7/3543, § 67 VI, letzter Satz, § 69, S. 27 f.

188 Vgl. Brief Staatsministerium Baden-Württemberg an Intendant SDR vom 11.3.1974, unveröffentlicht.

b) Keine lückenfüllende Funktion der Redakteursmitbestimmung

Die Zulässigkeit einer redaktionellen Mitwirkung in Personalangelegenheiten könnte sich daraus ergeben, daß nach der Intention des Gesetzgebers in die oben in den Personalvertretungsgesetzen hinsichtlich der Beteiligung des Personalrats aufgetragenen Lücken eine Regelung, wie sie Art. 7 NDR-Statut vorsieht, Platz greift. Schon aus diesem Grunde könnte es möglicherweise zu einem Nebeneinander von Personalrat und Redakteursvertretung in Personalangelegenheiten nicht kommen.

Was die Lücken betrifft, kann insoweit auch bei der öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunkanstalt von einem gewissen "Tendenzschutz" gesprochen werden, wobei dieser Begriff jedoch nicht im Sinne von § 118 Betriebsverfassungsgesetz zu verstehen ist ¹⁸⁹.

Um die Frage der Lückenfüllung beantworten zu können, muß der Normzweck der personalvertretungsrechtlichen Sonderregelung festgestellt werden.

Die im Bereich des NDR bestehende lückenhafte Regelung hinsichtlich der Mitbestimmung des Betriebsrats ¹⁹⁰ in Personalangelegenheiten beruht nicht darauf, daß eine Beteiligung des Betriebsrats insoweit nicht für sachgemäß gehalten wurde. Der Grund ist vielmehr darin zu sehen, daß der NDR eine gemeinsame Errichtung der Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist und eine Einigung dieser Länder für ein von allen Trägern der Rundfunkanstalt akzeptiertes Personalvertretungsgesetz für den NDR bislang nicht zustande kam ¹⁹¹. Im übrigen ergibt sich schon aus historischer Sicht - Erlaß des Betriebsrätegesetzes am 10. April 1946, Errichtung des NWDR als Anstalt des öffentlichen Rechts unter Aufhebung des Besatzungsstatuts durch die Militärregierungsverordnung Nr. 118 am 1. Januar 1948, Aufspaltung in WDR und NDR am 1. Januar 1956, Abschluß des NDR-Staatsvertrages am 16. Februar 1955 -, daß aus dem Betriebsrätegesetz eine positiv rechtliche Aussage für die Zulässigkeit der Redakteursmitwirkung beim NDR nicht hergeleitet werden kann.

Daraus, daß für den SDR das gesamte Landespersonalvertretungsgesetz nicht gilt ¹⁹², kann eine Schlußfolgerung für einen

189 Drucksache des BT 7/1373 zu § 74 b; auch Anm. 28, S. 66.

190 Vgl. S. 103 Anm. 185.

191 Hoffmann-Riem, aaO, S. 79; Lehr/Berg, aaO, S. 298.

192 Vgl. S. 62 f.

einzelnen Regelungsbereich - Personalangelegenheiten - nicht gezogen werden.

Anders liegt es jedoch im Bereich der Anstalten des HR, SR, SWF, DLF und der DW. Für diese Anstalten sehen die Personalvertretungsgesetze vor, daß die dem Personalrat in Personalangelegenheiten zustehende verbindliche Mitbestimmungskompetenzen zugunsten des Intendanten bzw. des Rundfunkrats verlagert werden¹⁹³. Der Grund besteht darin, daß der Intendant in seiner Verantwortlichkeit für die Programmgestaltung¹⁹⁴ nicht von verbindlichen Entscheidungen des Personalrats abhängig sein soll. Da der Intendant an der Gestaltung der einzelnen Programmbeiträge nicht selbst beteiligt ist¹⁹⁵, kann er seiner Verantwortung gegenüber den Gremien insoweit nur nachkommen, als er ein uneingeschränktes personelles Dispositions- und Instruktionsrecht hinsichtlich der unmittelbar am Programm beteiligten hat. Es muß ausgeschlossen sein, daß ihm seitens des Personalrats¹⁹⁶ ein nicht seinen Vorstellungen entsprechender Programmmitarbeiter aufgedrängt wird, der dann die Möglichkeit hat, abweichende Ansichten in seinem Programm zu realisieren.

Soweit eine (unverbindliche) Mitwirkung des Personalrats nur auf Antrag der jeweiligen Programmmitarbeiter vorgesehen ist, vgl. z.B. § 100 h in Verbindung mit § 73 Abs. 1 b rheinland-pfälzisches Personalvertretungsgesetz, dienen diese Regelungen auch dem Schutz der Redakteure vor einer für sie nachteiligen Beteiligung des Personalrats in ihren persönlichen Angelegenheiten. Die Redakteure sollen in ihren individuellen Programmentscheidungen nicht Rücksicht nehmen müssen auf den Personalrat, der sich möglicherweise später ihrer Höhergruppierung¹⁹⁷, ihrer Weiterbeschäftigung oder anderer für sie vorteilhafter Entschel-

193 Beim ZDF ist eine solche Verlagerung nicht notwendig, da der Intendant nach dem PersVertrG schon das letztverbindliche Alleinentscheidungsrecht hat, § 65 II 2, III rhl.pfl.PersVertrG.

194 Vgl. ZDF Satzung § 17 II; BR Satzung Art. 7 I 2 GBR § 16 III 2; GVSR § 13 II GBR, § 27 I.

195 Funr, aaO, S. 154; Wenzel, aaO, S. 49 ff; vgl. S. 27 f.

196 Auch der nach § 71 BPersVertrG vorgesehene, alle Beteiligten bindende Beschluß der Einigungsstelle, enthält aufgrund deren Zusammensetzung, § 71 I 2 BPersVertrG, und der Mitbestimmung deren Vorsitzenden durch den Personalrat, eine starke personalratsbezogene Komponente.

197 Vgl. § 73 I b Nr. 2 rhl.pfl. PersVertrG; § 64 Nr. 2 h PersVertrG.

dungen des Intendanten widersetzt. Wenn das auch nur in unverbundlicher Weise geschehen könnte, so hätte es doch Behinderung und Verzögerung der Intendantenmaßnahmen zur Folge, da unter Umständen zuerst der zeitraubende Weg des Einigungsverfahrens beschritten werden müßte, vgl. § 65 rheinland-pfälzisches Personalvertretungsgesetz. Den unmittelbaren Programmgestaltern, die unter die entsprechenden Regelungen fallen, wird somit ein Freiraum zugunsten ihrer freien und vom Personalrat unabhängigen Entfaltungsmöglichkeit im Hinblick auf ihren Programmbeitrag gewährt.

Mithin dient die modifizierte personalvertretungsrechtliche Regelung der Beteiligung des Personalrats in Personalangelegenheiten, insgesamt gesehen, letztlich der freien, vom Personalrat unabhängigen Programmgestaltung.

Vor jenem aus Art. 5 Abs. 1 GG hergeleiteten ¹⁹⁸ Hintergrund kann festgestellt werden, daß die vom Gesetzgeber für die Beteiligung des Personalrats in Personalangelegenheiten in den jeweiligen Personalvertretungsgesetzen vorgesehenen "Lücken" zumindest nicht dazu geschaffen wurden, durch redaktionelle Mitwirkungsregelungen ausgefüllt zu werden. Zweck der lückenhaften Regelung ist nicht eine Verlagerung der Zuständigkeiten des Personalrats zugunsten der Redaktionsvertretung. Somit ergibt sich aus diesen Gründen nicht die personalvertretungsrechtliche Zulässigkeit einer Mitwirkung der Redaktionsvertretung in Personalangelegenheiten der einschlägigen Bediensteten ¹⁹⁹.

Wenn auch die oben aufgezeigten Freistellen in den Personalvertretungsgesetzen nicht so verstanden werden dürfen, daß der Gesetzgeber dadurch bewußt Raum für eine redaktionelle Mitwirkung, gleichsam als Ersatz für eine nicht für sachgemäß angesehene Mitbestimmung des Personalrats, lassen wollte, so könnten die Lücken dennoch für die Konkurrenzfrage von Bedeutung sein. Dadurch, daß der Personalrat in den oben aufgeführten Personalvertretungsgesetzen keine verbindlichen Kompetenzen in Personalangelegenheiten hat, könnte in eben diesen Aufgabenbereichen, soweit sie dem

¹⁹⁸ vgl. S. 130 ff.

¹⁹⁹ Es bedarf daher keiner Prüfung, ob sich aus verfassungskonformer Interpretation immanente Lücken der aufgezeigten Art auch in den übrigen Personalvertretungsgesetzen der Länder ergeben, wo keine ausdrücklichen Lücken sind, vgl. §§ 69 IV, 95, 104 BPersVertrG, die dafür sprechen.

Redakteursorgan übertragen wären, auch keine Konkurrenzsituation entstehen. Da die hier in Frage stehenden Einschränkungen aber nur verbindliche Mitbestimmungsrechte des Personalrats betreffen, die für die Redakteursvertretung sowieso nicht (mehr) ²⁰⁰ zur Diskussion stehen, haben die einschränkenden Regelungen in den Personalvertretungsgesetzen keine praktische Bedeutung ²⁰¹ für die Konkurrenzfrage. Diese ist somit ausschließlich anhand der oben aufgezeigten allgemeinen Kriterien zu untersuchen. Es bedarf für die weitere Untersuchung mithin auch keiner Differenzierung mehr zwischen "maßgeblichen" und den übrigen Programmmitarbeitern.

c) Allgemeine Konkurrenzproblematik

Nach den allgemeinen Grundsätzen, die oben hinsichtlich der Zielvorstellungen einer Mitwirkung des Redakteursorgans bei Personalangelegenheiten aufgestellt wurden, ist Normzweck des Art. 7 NDR-Statut grundsätzlich ²⁰² die Gewährleistung einer unabhängigen freien Programmgestaltung. Diese Unabhängigkeit ist in der Praxis der redaktionellen Arbeit aber nur dann zu verwirklichen, wenn der einzelne Redakteur in personellen Angelegenheiten abgesichert ist. Fehlende berufliche Sicherheit bedeutet im Arbeitsalltag der Programmmitarbeiter häufig Kontur- und Farblosigkeit aus Anpassungsgründen. Da sich viele Redakteure - nicht nur die "politischen" ²⁰³ - mit ihren Beiträgen in einem (gesellschaftssozial-) politischen Spannungsfeld bewegen und sich somit Kritik und Einflußnahme von allen Seiten aussetzen ²⁰⁴, sind sie besonders anfällig und gefährdet hinsichtlich einer opportunistischen Denkweise in Bezug auf ihre berufliche Sicherheit ²⁰⁵. Eine solche am persönlichen Vorteil orientierte Einstellung wird sich regel-

200 Vgl. WDR-Statuts-Entwurf 1972; Hoffmann-Riem, aaO, S.176; Funk Korrespondenz Nr. 22 Juni 1972, S. 3; auch FDP Leitlinien S. 7.

201 Auch aus diesem Grunde ist es nicht notwendig, die übrigen Personalvertretungsgesetze darauf zu untersuchen, ob sie immanente Lücken enthalten.

202 Zur Besonderheit des Art. 7 NDR-Statuts vgl. S. 111..

203 Zur politischen Komponente des "Unterhaltungsprogramms" vgl. BVerfGE 12, 205 (260); Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 9; Gaus 48. DJT, U 12.

204 Menningen, aaO, S. 155; Strotzmann, Maulkörbe für die Merseburgers; Wilfert, Es geht nicht nur um Springer, S. 53 f.

205 Wenzel, aaO, S. 55.

mäßig in ihren Programmbeiträgen niederschlagen²⁰⁶.

Art. 7 NDR-Statut ist jedoch, was für die Konkurrenzfrage relevant ist, bezüglich der Beteiligung des Redakteursorgans nicht auf personelle Maßnahmen, die sich ausschließlich an redaktionellen, programmbezogenen Beweggründen orientieren, beschränkt. Er gilt vielmehr auch, seinem uneingeschränkten Wortlaut gemäß, für Kündigungen und Versetzungen, die ihre Gründe nicht in der besonderen Aufgabe des Arbeitnehmers als Programmgestalter finden, sondern auf allgemeinen, sich aus den normalen Arbeitnehmerpflichten ergebenden Erwägungen beruhen. So umfaßt nach Art. 7 NDR-Statut die Beteiligung des Redakteursorgans auch eine Versetzung oder Kündigung des Programmitarbeiters aus Krankheitsgründen oder wegen arbeitsvertraglicher Verfehlungen, die mit der Stellung des Mitarbeiters als Aufgabenwalter nichts zu tun haben.

d) Unzulässige Konkurrenz bei ausschließlich allgemein arbeitsrechtlich motivierten Entscheidungen

Obwohl es in der Praxis nicht immer zweifelsfrei sein wird, ob der jeweiligen von Art. 7 NDR-Statut erfaßten Personalentscheidung der Anstaltsleitung, ausschließlich allgemeine, nicht-programmpolitische Erwägungen zugrunde liegen, sind - wie oben schon aufgezeigt²⁰⁷ - dennoch ausschließlich allgemein-arbeitsrechtliche Motivationen für personelle Maßnahmen denkbar. Es soll somit die personalvertretungsrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung des Redakteursorgans bei solchen Angelegenheiten Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung sein.

Bei einer Personalentscheidung, die ausschließlich aufgrund allgemeiner arbeitsrechtlicher Erwägungen erfolgt, kann eine Mitwirkung des Redaktionsorgans nur darin bestehen, eben diese Gründe auf ihre arbeitsrechtliche Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Somit muß sich auch die Motivation, Zielvorstellung und Legitimation einer Beteiligung in einem solchen Fall auf soziale, dem Arbeitnehmerschutz dienende Aspekte beschränken. Darüberhinausgehende Zielvorstellungen gehen, soweit sie von den Redakteursorganen geltend gemacht werden, ins Leere. Denn in dieser, der personellen Disposition zugrunde liegenden allgemein arbeitsrechtlichen

²⁰⁶ Rau, aaO, S. 147 f, 151: "verinnerlichte Selbstzensur".

²⁰⁷ Vgl. S. 87 f.

Motivation, geht es gerade nicht um darüberhinauszielende spezifisch programmpolitische Fragen, die allein eine entsprechende redaktionelle Mitwirkung rechtfertigen würden. Daher besteht für diese Fälle neben einer Identität der Kompetenzen beider Vertretungsgremien auch - in Ermangelung einer weitergehenden Orientierung als nur der des arbeitsrechtlichen Schutzes - eine Gleichheit der Regelungsziele.

Bei dieser Konstellation stellt sich somit konkret die Frage der Unzulässigkeit. Sie ist dann zu bejahen, wenn die Gefahr besteht, daß der Redakteursrat den Personalrat bei seiner Aufgabenerfüllung behindert und in dessen Effizienz beeinträchtigt. Art. 7 NDR-Statut in den Rundfunkanstalten praktiziert, bedeutete, daß jede Personalentscheidung von zwei organisatorisch sich unterscheidenden, jedoch hinsichtlich Zuständigkeiten und Zielvorstellungen weitgehend vergleichbaren Mitbestimmungsgremien überprüft würde. Ein möglicher Einwand der Redakteure, jede Personalentscheidung, somit auch die nichtprogrammpolitische, sei auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gebot der freien Berichterstattung zu überprüfen, wäre unschlüssig. Eine nochmalige Überprüfung durch die Redakteursvertretung hat in diesem Zusammenhang keine zusätzliche, über die der ersten Überprüfung seitens des Personalrats hinausgehende Bedeutung. Denn auch schon zur - wenn auch nur sekundären - Aufgabe des Personalrats gehört es, über die Gewährleistung des Individualinteressenschutzes der Bediensteten der Anstalt hinaus, darüber zu wachen, daß die Anstalt ihre Programmaufgabe erfüllt ²⁰⁸. Daher gleichen sich auch insoweit die Kompetenzen und Zielvorstellungen von Redakteursvertretung und Personalrat. Aus arbeitsrechtlichen, personalvertretungsrechtlichen Sozialschutzgründen besteht keine Notwendigkeit und keine personalvertretungsrechtliche Legitimation für eine in dieser Hinsicht doppelte Überprüfung einer Personalmaßnahme der Anstaltsleitung durch die Redakteursvertretung.

Außerdem besteht die Gefahr, daß der Personalrat durch ein Schattenorgan, wie es die Redakteursvertretung in diesem Fall darstellt, in seiner Effektivität beeinträchtigt wird. Das ergibt

208 Vgl. § 2 I BPersVertrG.

sich unweigerlich dann, wenn die Redakteurs- und die Personalvertretung hinsichtlich einer von ihnen zu überprüfenden personellen Maßnahme verschiedener Auffassung sind²⁰⁹. Zwar besitzt der Personalrat in einigen Personalvertretungsgesetzen verbindliche Mitbestimmungsrechte und könnte sich somit aufgrund seiner dadurch stärkeren Position wirksam über eine entgegengesetzte Entscheidung der Redakteursvertretung hinwegsetzen. Daß es dabei jedoch zu Meinungsverschiedenheiten und Unstimmigkeiten kommen kann, ist nicht auszuschließen. Durch solche Konflikte würde der Personalrat in seiner Arbeit behindert und in seiner Position und Autorität, die er gegenüber der Anstaltsleitung besitzt, geschwächt.

Erst recht muß es in jenen Rundfunkanstalten zu Konflikten kommen, in denen Personalvertretungsgesetze gelten, die keine verbindlichen Mitspracherechte des Personalrats in Personalangelegenheiten der Redakteure enthalten. Hier hat der Redaktionsrat eine ähnlich starke Position wie der Personalrat. Beide verfügen nur über unverbindliche Mitwirkungsrechte. Bedingt durch diese Pattsituation besteht in diesem Fall keine Möglichkeit, daß der Personalrat seine gefaßten Beschlüsse verwirklicht, indem er den Redaktionsrat "überstimmt". Vielmehr werden zwei annähernd gleich starke Partner mit vergleichbaren Kompetenzen eine identische Zielvorstellung zu realisieren versuchen. Konkurrenzkampf und gegenseitige Behinderung wären unumgänglich.

Auch im Hinblick auf die Programmmitarbeiter, die in dem von Art. 7 OR-Statut vorgesehenen Fall von zwei Organen in denselben Interessen vertreten würden, ergeben sich Bedenken. Eine Interessenvertretung kann nur dann effektiv für den Vertretenen handeln, wenn ein Vertrauensverhältnis zwischen beiden besteht. Ein solches würde sich jedoch vermutlich nur zögernd entwickeln können: Die Programmmitarbeiter müßten entweder zwischen den zwei sich ihnen anbietenden Interessenvertretern wählen - ständig unsicher darüber, die wenig effektivere Vertretung gewählt zu haben - oder beide Organe gleichzeitig mit der Wahrnehmung ihrer Angelegenheit beauftragen. In diesem Fall müßte es in ihrer Vorstellung zu einem Wettlauf und zu Rivalität zwischen beiden Organen kommen.

²⁰⁹ Vgl. Schwerdtner, BB 1971, 836.

Als Ergebnis zeigt sich somit, daß eine Redakteursvertretung mit gleichen Aufgaben, Zuständigkeiten und Zielrichtungen wie sie der Personalrat hat, nicht nur überflüssig ist, sondern auch diesen in seiner Aufgabenerfüllung behindern und in seiner Wirkungskraft beeinträchtigen würde. Aus einer Mitwirkung der Redakteursvertretung in allgemeinen Personalfragen ohne besonderen Programmbezug - so wie es Art. 7 NDR-Statut ermöglicht - ergibt sich somit eine unzulässige Konkurrenzsituation²¹⁰. Insoweit ist Art. 7 NDR-Statut rechtswidrig.

e) Ausschließlich programmpolitisch motivierte Entscheidungen

Es stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit der von Art. 7 NDR-Statut auch vorgesehenen Mitwirkung des Redaktionsorgans in Personalangelegenheiten, die ausschließlich und eindeutig bestimmbar auf programmpolitischen Erwägungen beruhen²¹¹. In diesen Fällen bestehen Motivation und Zielvorstellung einer Beteiligung der Redakteursvertretung in der Sicherung und Gewährleistung einer freien und unabhängigen Programmgestaltung. Da somit das den Personalvertretungsgesetzen zugrunde liegende Regelungsziel mit dem der Redakteursstatute, was die Mitwirkung in Personalangelegenheiten angeht, nicht identisch ist, besteht für die Konkurrenzproblematik eine andere Ausgangsposition. Die Identität in Zuständigkeiten kann nur Indiz für eine unzulässige Konkurrenz sein. Bei der Mitwirkung in Personalangelegenheiten kommt jedoch eine Besonderheit hinzu. Diese besteht darin, daß zwar nicht die (End-) Regelungsziele beider Mitwirkungsbereiche identisch sind, jedoch eine weitgehende Vergleichbarkeit der faktischen Auswirkungen beider Institute besteht. Denn auch die Beteiligung der Redakteursvertretung in solchen Personalangelegenheiten, denen ausschließlich programmpolitische Erwägungen der Anstaltsleitung zugrunde liegen, dient in ihrer unmittelbaren Auswirkung dem sozialpolitischen, arbeitsrechtlichen Schutz der Anstaltsbediensteten. Einzige Besonderheit ist, daß die Mitwirkung des Redakteursrats nicht um des individuellen Schutzes der Bediensteten, sondern

210 Vgl. auch Hoffmann-Riem, aaO, S. 187 f., der diesen Fall für problematisch, aber dennoch für zulässig hält.

211 Z.B. Kündigung, Versetzung wegen eines Programmbeitrags, der nicht in die "Richtung" der Anstaltsleitung paßt.

ausschließlich der Programmfreiheit wegen angestrebt wird. Es fragt sich, welche Bedeutung das für die Frage der personalvertretungsrechtlichen Rechtmäßigkeit hat.

Eine unzulässige Konkurrenzsituation kann nur dann bejaht werden, wenn das Redakteursorgan durch seine Beteiligung in Personalangelegenheiten den Personalrat in dessen insoweit weitgehend identischen Aufgabenbereich tangiert. Da die Beteiligung der Redakteursvertreter dem Schutz der freien Berichterstattung und der optimalen Erfüllung der besonderen Aufgabe der Rundfunkanstalt dienen soll, können personelle Probleme allein unter diesem Gesichtspunkt für das Redaktionsorgan relevant sein. Obwohl auch die Redakteure Arbeitnehmer und als solche schutzbedürftig und an der Erhaltung ihres sozialen Besitzstandes interessiert sind, darf ein Eingreifen der Redakteursvertretung in personellen Angelegenheiten der Redakteure nicht dem Schutz dieser individuellen Wertpositionen gelten, sondern diese Aufgabe muß dem Personalrat überlassen bleiben. Es wird sich somit eine Art Arbeitsteilung zwischen Personal- und Redakteursvertretung in der Weise ergeben, daß beide in den jeweiligen personellen Angelegenheiten zusammenarbeiten, jedes Organ jedoch als Spezialist für die seinen Spezialbereich berührenden Teilfragen zuständig ist. Eine solche Arbeitsteilung ist deswegen wahrscheinlich, weil jedem Organ die fachspezifischen Kenntnisse und die besondere Nähe zu der jeweils das andere Gremium unmittelbar tangierenden Problematik fehlt. Daß das Eingreifen des Redakteursorgans gleichsam als Nebenfolge individuelle arbeitsrechtliche Konsequenzen hat, kann dann für die Konkurrenzproblematik nicht von Bedeutung sein, wenn - im Rahmen der generellen Aufgabenzuweisung "Personalangelegenheit" - klar abgegrenzte Teilaufgabenbereiche für jedes Gremium bestehen. Eine Gefahr, daß es zu Kompetenzkonflikten kommt, besteht in diesem Fall nur dann, wenn die Teilaufgabenbereiche der beiden Gremien nicht eindeutig gegeneinander abgesteckt sind. Es ist somit notwendig, einen Zuständigkeitskatalog für beide Gremien aufzustellen. Geschieht das nicht, ist die Wahrscheinlichkeit gegeben, daß es zu Kompetenzstreitigkeiten und einer Beeinträchtigung oder Behinderung des Personalrats kommt.

Es läßt sich daher als Ergebnis feststellen, daß trotz der gemeinsamen Zuständigkeit beider Organe für programmpolitisch begründete und als solche eindeutig abgrenzbare Personalangelegen-

heiten, sich entsprechend ihrer jeweiligen Zielvorstellung, eindeutig voneinander trennbare partikuläre Aufgabenteilbereiche festlegen lassen. Geschieht das, ist die Wahrscheinlichkeit, daß es zu Kompetenzkonflikten und somit zu gegenseitiger Behinderung und einer Lähmung des Personalrats kommt, gering. Mithin sind insoweit die Voraussetzungen für eine unzulässige Konkurrenzsituation nicht gegeben.

Art. 7 NDR-Statut einschränkend interpretiert auf personelle Maßnahmen, die ausschließlich und eindeutig abgrenzbar programmpolitisch motiviert sind, ist unter diesen Gesichtspunkten nicht rechtswidrig.

f) Nicht eindeutig abgrenzbare Personalentscheidungen

Die eigentliche Problematik im Hinblick auf eine unzulässige Konkurrenzsituation ergibt sich jedoch daraus, daß nicht in allen personellen Fragen zweifelsfrei festgestellt werden kann, ob es sich um solche mit unmittelbarem Programmbezug oder um solche allgemein arbeitsrechtlicher Orientierung handelt. In diesem Bereich wird es unweigerlich zu Kompetenzkonflikten und gegenseitiger Negierung von Zuständigkeiten, in einer bestimmten personellen Frage tätig werden zu können, kommen. Insbesondere könnte die Redakteursvertretung möglicherweise versuchen, nicht eindeutig einzuordnende Personalangelegenheiten in ihren Zuständigkeitsbereich einzubeziehen, um dadurch ihre besonderen Absichten und Vorstellungen realisieren zu können. Solche Bestrebungen würden jedoch gegen das personalvertretungsrechtliche Konkurrenzverbot verstoßen, denn sie führten zur Schwächung der Stellung des Personalrats und zur Beeinträchtigung seiner Effizienz.

g) Ergebnis

Mithin ergibt sich als Ergebnis einer Überprüfung der personalvertretungsrechtlichen Zulässigkeit der Beteiligung der Redakteursvertretung in personellen Angelegenheiten nicht leitender Programmmitarbeiter, daß eine solche nur rechtmäßig ist, wenn sie sich auf eindeutig abgrenzbare Teilaufgabenbereiche beschränkt. Lediglich gegen eine solche redaktionelle Beteiligung, die ein-

deutig als solche einzuordnende programmpolitische Personalentscheidungen zum Gegenstand hat und die somit ihre Legitimation ausschließlich in der Garantie einer freien, unbeeinflussten Programmgestaltung findet, bestehen keine personalvertretungsrechtlichen Bedenken. Da Art. 7 NDR-Statut diese Voraussetzungen nicht erbringt, ist das NDR-Redaktionsstatut insoweit rechtswidrig.

6. Mitwirkung der Redakteursvertretung bei Personalentscheidungen, die Inhaber leitender Positionen betreffen

Nach Art. 8 NDR-Statut sind Anhörungs- und Informationspflichten zugunsten der Redakteursvertreter bei Entscheidungen über Berufung und Abberufung von Direktoren und Hauptabteilungsleitern im Programmbereich vorgesehen ²¹². Hinsichtlich vergleichbarer Regelungen stößt man in den Personalvertretungsgesetzen insoweit auf eine Lücke ²¹³, als für Beamte der Besoldungsgruppe A 16 (vgl. Bundesbesoldungsgesetz § 5 Abs. 3 in Verbindung mit Anlage 1 Bundesbesoldungsgesetz Besoldungsgruppe 16) an aufwärts keine ²¹⁴ Beteiligung des Personalrats in Personalangelegenheiten zulässig ist (vgl. §§ 77 Abs. 1, 76 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz ²¹⁵). Da das Gesetz seinem Wortlaut nach nicht auf "Beamte", sondern "Beamtenstellen" abstellt, fallen hierunter auch Angestellte entsprechender Positionen ²¹⁶ (§§ 77 Abs. 1, 75 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz).

²¹² Vgl. Brief des Intendanten des SFB Nr. 3, SWF Grundsätze II 6; FDP Leitlinien S. 7; WDR Beteiligungsordnung II 2.

²¹³ Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, S. 172; ders., Wie geduldig ist Medienpapier? S. 186; Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 58.

²¹⁴ Skriver, ebda, S. 57; anders, Entwurf für neues rhl. pfl. PersVertrG, S. 1; nach Art. 83 Nr. 9, 8 ba PersVertrG soll der PersR eine Mitteilung von der beabsichtigten Personalentscheidung bekommen.

²¹⁵ Vgl. § 69 I SV PersVertrR SWF, §§ 100 h 2, 74 I rhl. pfl. PersVertrG; § 81 II b sa PersVertrG; Art. 78 II, 83 Nr. 8 ba PersVertrG; § 71 II be PersVertrG; § 66 br PersVertrG; § 65 he PersVertrG; § 70 nw PersVertrG; Bericht der Bundesregierung, aaO, S. 57.

²¹⁶ Bericht der Bundesregierung, aaO, S. 57; BVerwGE 15, 146; Rewolle/Lorentz, PersVertrG, § 72 Rdnr. 2; Dietz, PersVertrG § 72, Rdnr. 22; Fitting/Heyer/Lorenzen, PersVertrG § 72 Anm. 13; Grabendorff/Windscheid/Libertz, BPersVertrG § 77 Rdnr. 5; zum mangelnden Beamtenstatus: BVerfGE 31, 314 (342); Bethge, UFITA Bd. 58 (1970) S. 121.

Es ist zu untersuchen, ob sich aufgrund dieser Regelung - parallel der Problematik zu Einzelfragen Nr. 5 ²¹⁷ - eine Aussage im Hinblick auf die Zulässigkeit der Redakteursmitwirkung treffen läßt; insbesondere ob die mangelnde personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung durch eine redakteursspezifische Beteiligung ersetzt werden kann ²¹⁸. Der in beiden Regelungen angesprochene Mitarbeiterkreis ist insoweit identisch, als Direktoren und Hauptabteilungsleiter in den Rundfunkanstalten unter die Personen-Gruppe des § 77 Abs. 1 Satz 2 2. Alternative Bundespersonalvertretungsgesetz ²¹⁹ fallen.

Eine positive Aussage in der Weise, daß der Gesetzgeber die modifizierte Regelung bewußt vorgenommen hat, um an dieser Stelle Gelegenheit für eine - möglicherweise dem besonderen Charakter einer Rundfunkanstalt entsprechend, sachgerechtere und fachspezifischere - Beteiligung durch ein Redaktionsorgan zu bieten, kann nicht gemacht werden. Es gilt der Grundsatz, daß diejenigen Mitarbeiter in den Rundfunkanstalten, die als Vertreter der Anstaltsleitung dem Personalrat gleichsam als sozialer Gegenspieler gegenüberstehen, in ihren Personalangelegenheiten nicht von diesem abhängig sein dürfen ²²⁰. Es soll verhindert werden, daß durch die Möglichkeit einer verbindlichen Einflußnahme seitens des Personalrats insoweit die Unabhängigkeit ²²¹ und Handlungsfreiheit der leitenden Mitarbeiter verlorengeht. Die Gefahr einer Interessenkollision ²²² zwischen Pflichten, die sich aus der anstaltsleiterähnlichen ²²³ Funktion ergeben und Erwägungen, die die eigene berufliche Sicherheit betreffen, soll vermieden werden.

Es bleibt zu untersuchen, ob der in den Personalvertretungsgesetzen artikulierte Grundgedanke der notwendigen Unabhängigkeit ²²⁴ der leitenden Mitarbeiter gegenüber dem Personalrat auch auf deren Verhältnis zum Redakteursorgan anwendbar ist. Ist das der Fall und

²¹⁷ Vgl. S. 101 ff.

²¹⁸ Zur lückenfüllenden Funktion ausdrücklich: SFB Dienstanweisung § 4; WDR Beteiligungsordnung II 2.

²¹⁹ Zur Lage der leitenden Mitarbeiter im WDR, Hoffmann-Riem, aaO, S. 180.

²²⁰ Molitor, BPersVertrG § 72 Rdnr. 4.

²²¹ Fitting/Heyer/Lorenzen, PersVertrG § 72 Anm. 2.

²²² Molitor, BPersVertrG § 10 Rdnr. 21; Grabendorff/Windscheid/Ibertz, BPersVertrG § 14, Rdnr. 31.

²²³ Zur Differenzierung arbeitgeberähnlicher Personen und leitenden Angestellten im Rundfunk, Baumgarten, aaO, S. 67.

²²⁴ Fitting/Heyer/Lorenzen, PVertrG § 72 Anm. 4.

liegt möglicherweise ein Verstoß dagegen vor, könnte sich schon daraus eine Beantwortung der Frage der personalvertretungsrechtlichen Zulässigkeit der redaktionellen Mitwirkung in personellen Angelegenheiten leitender Programmmitarbeiter ergeben.

Das Redakteursorgan ist - wie bereits erörtert - nicht sozialer Gegenspieler der leitenden Anstaltsmitarbeiter. Die Zielvorstellungen der Redakteursvertretung sind nicht arbeitsrechtlicher Art. Dennoch wird auch zwischen Redakteursvertretern und leitenden Programmmitarbeitern ein Spannungsverhältnis bestehen. Das ergibt sich daraus, daß Programmdirektoren und Hauptabteilungsleiter in der Programmabteilung ²²⁵ im Rahmen ihres Aufgaben- und Verantwortungsbereiches Eingriffe in die Programmbeiträge der Redakteure vornehmen (und auf diese Weise ihr Direktions- und Weisungsrecht bezüglich allgemeiner arbeitsrechtlicher Belange wahrnehmen) müssen. Gegen eben diese Eingriffe in einzelne Programmbeiträge richten sich die Mitwirkungsbestrebungen der Redakteure. Aus diesem Spannungsverhältnis heraus besteht die Gefahr, daß die einfachen Redakteure - vertreten durch ihr Gremium - den leitenden Programmmitarbeiter für eine durch ihn getroffene Programmentscheidung (oder auch für Maßnahmen allgemeiner arbeitsrechtlicher Art) über eine verbindliche Mitbestimmungsmöglichkeit in dessen eigenen individuellen Personalangelegenheiten zur "Verantwortung ziehen" werden. Das kann z.B. in der Weise geschehen, daß sie sich in der Frage seiner Berufung, Abberufung oder Beförderung gegen ihn entscheiden.

Somit aktualisiert sich auch hier das § 77 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz zugrunde liegende Gebot der Unabhängigkeit: Es darf keine Möglichkeit bestehen, daß das Redakteursorgan verbindlich Einfluß auf personelle Entscheidungen der leitenden Programmmitarbeiter nimmt. Was insoweit für den Personalrat gilt, muß auch für die Redakteursvertretung gelten.

Die Frage, ob die unverbindliche Mitwirkungsmöglichkeit, die dem Redakteursorgan in personellen Entscheidungen über leitende Programmmitarbeiter zugestanden ist, eine mangelnde Unabhängigkeit des "Leitenden" zur Folge hat, muß jedoch verneint werden. Insbesondere besteht nicht die Möglichkeit, daß dieser für Programm- (oder

225 Das schließt nicht aus, daß der vorgesetzte Programmmitarbeiter in einem anderen Fall, wo er nicht vorgesetzter, sondern unterstellter Mitarbeiter ist, selbst unter den Schutz der Redaktionsstatute fällt und vom Redakteursorgan vertreten wird, S. 211 f.

allgemein dienstliche) Entscheidungen durch das Redakteursorgan im obigen Sinne zur Verantwortung gezogen werden kann. Eine Beteiligung des Redaktionsorgans in ausschließlich konsultativer, nicht verbindlicher Form, wie es in den Redaktionsstatuten vorgesehen ist, kann die Realisierung der hier in Frage stehenden Personalentscheidungen durch den Intendanten lediglich verzögern. Die Möglichkeit, daß in einem durch die Redakteure herbeigeführten Konsultationsprozeß neue, für die leitenden Programmmitarbeiter nachteilige Tatsachen zur Sprache kommen, bringt keine Abhängigkeit der leitenden Programmmitarbeiter von der Redakteursvertretung mit sich, da die Berücksichtigung der zusätzlichen Argumente für die personelle Entscheidung im Ermessen des Intendanten liegt. Es besteht insoweit kein Verstoß gegen personalvertretungsrechtliche Grundsätze.

Im Hinblick auf die allgemeine Konkurrenzproblematik gilt grundsätzlich das schon oben Dargelegte²²⁶. Die Konkurrenzfrage relativiert sich im übrigen schon deswegen, weil aufgrund der regelmäßig mangelnden Kompetenzen des Personalrats in Personalangelegenheiten leitender Mitarbeiter diesbezüglich keine Gefahr der Beeinträchtigung des Personalrats durch das Redakteursorgan besteht. Die in Art. 8 NDR-Statut vorgesehene Regelung ist somit personalvertretungsrechtlich zulässig²²⁷.

7. Mitwirkung der Redakteursvertretung in Angelegenheiten, die einer Beteiligung des Personalrats nicht unterliegen

Teilweise ist die Beteiligung des Redaktionsorgans in Form von Konsultationen in allen wesentlichen betrieblichen Angelegenheiten, die nicht dem Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrecht des Personalrats unterliegen, aber gruppenspezifische Interessen der Redakteure berühren, vorgesehen²²⁸.

Wie oben aufgezeigt²²⁹, ist die ausschließliche Organkonkurrenz personalvertretungsrechtlich unbedenklich. Da die Beteiligung der Redakteursvertretung ausdrücklich auf redaktionelle, programmbezogene Fragen beschränkt ist, für die der Personalrat nicht

226 Vgl. S. 77 ff.

227 Hoffmann-Riem; aaO, S. 179 f, im Ergebnis zustimmend.

228 Dienstanweisung SFB § 4; WDR Beteiligungssordnung IV.

229 Vgl. S. 64 ff., 76.

zuständig ist, besteht schon aus diesem Grunde nicht die Gefahr einer Kollision und somit der Schwächung der Position der Personalvertretung.

8. Mitwirkung der Redakteursvertretung bei organisatorische und redaktionelle Zuständigkeiten berührenden Maßnahmen

Teilweise ist in den Statuten bei organisatorischen Veränderungen oder Verlagerungen von Zuständigkeiten im redaktionellen Bereich die Mitwirkung der Redakteursorgane in Form von Konsultationen vorgesehen ²³⁰. Nach § 78 Abs. 1 Nr. 2 Bundespersonalvertretungsgesetz ²³¹ gibt es mit diesem redaktionellen Regelungskomplex insofern eine gewisse Vergleichbarkeit, als danach bei Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung von wesentlichen Teilen einer Dienststelle ²³² ein Mitwirkungsrecht des Personalrats besteht. § 75 Abs. 3 rheinland-pfälzisches Personalvertretungsgesetz sieht ein Informationsrecht zugunsten des Personalrats bei wesentlicher Änderung der Organisation oder der Geschäftsverteilung in der Dienststelle vor. Auch diese Normen, die eine Komponente der wirtschaftlichen Mitwirkung enthalten, die sonst in den Personalvertretungsgesetzen keinen Platz hat ²³³, dienen - der Zielvorstellung der Personalvertretungsgesetze entsprechend - ausschließlich dem persönlichen Interesse der Bediensteten ²³⁴. Sie sollen diese vor den individuell nachteiligen Folgen einer innerorganisatorischen Veränderung schützen. Als solche sozial nachteiligen Auswirkungen kommen z.B. die Unterstellung der Be-

230 NDR-Statut Art. 6 I; Brief des Intendanten SFB Nr. 4; BR Dienstanweisung Art. 1 III 3; WDR Beteiligungsordnung II 2; SWF Grundsätze I 1.

231 Vgl. § 75 III rhL.pfl. PersVertrG; Art. 76 II Nr. 2 ba PersVertrG; § 70 SV PersVertrG SWF; § 83 II Nr. 6, IV sa PersVertrG; § 66 he PersVertrG; vgl. zur Rechtslage beim NDR Hoffmann-Riem, aaO, S. 171.

232 Als solche kann man eine Redaktion bezeichnen, Hoffmann-Riem, aaO, S. 172; Dietz, PersVertrG § 73 Rdnr. 18: "Abteilung".

233 Grabendorff/Windscheid, BPersVertrG § 73 Anm. 1, S. 269; Rewolle/Lorentz, PersVertrG § 73 Rdnr. 1; Bochall PersVertrG § 73 Anm. 1; vgl. §§ 106 ff BetrVerfG.

234 Grabendorff/Windscheid, BPersVertrG § 73 Anm. 1, S. 269; Dietz, PersVertrG § 73 Rdnr. 4; Molitor, BPersVertrG § 73 Rdnr. 3; Fitting/Heyer/Lorenzen, PersVertrG § 73 Anm. 1; Bochall, PersVertrG § 73 Anm. 3.

diensteten unter für sie neue Vorgesetzte oder Abteilungen²³⁵, Kündigungen²³⁶, Änderung der Arbeitsbedingungen und damit zusammenhängende Arbeitsplatz- und Wohnungswechsel²³⁷ in Betracht.

Die Beteiligung der Redakteursvertretung beschränkt sich auf solche Maßnahmen, die organisatorische Veränderungen in Redaktionen, Auflösung dieser oder Eingriffe in redaktionelle Kompetenzbereiche vorsehen. Die Frage nach der für die Konkurrenzproblematik wichtigen Zielvorstellung einer solchen redaktionellen Beteiligung müßte sich demnach entsprechend den bisherigen Ausführungen beantworten lassen. Sie wäre somit ausschließlich programmorientiert. Insbesondere würde kein arbeitsrechtlicher, sozialer Schutz durch die Redakteure erstrebt. Mithin hätten beide Mitwirkungsnormierungen unterschiedliche Regelungsziele²³⁸.

Bedenken wegen der Zulässigkeit ergeben sich daraus, daß die redaktionelle Mitwirkung zumindest auch faktisch positive Auswirkungen für die Redakteure hinsichtlich der Erhaltung ihres Arbeitsplatzes und der Wahrung ihres insoweit bestehenden sozialen Besitzstandes hat.

Entsprechend den bislang Erörterten müßte von einer unzulässigen Mitwirkung dann ausgegangen werden, wenn der Schutz des sozialen Besitzstandes nicht nur (nicht unerwünschte) Nebenfolge, sondern Motivation und Hauptziel der Beteiligung des Redaktionsorgans darstellte. Denn in diesem Fall bestünde die Gefahr, daß es aufgrund weitgehend identischer Zuständigkeiten - beide Gremien haben nur unverbindliche Konsultationsrechte - und Zielvorstellungen zu Kompetenzkonflikten und somit einer Behinderung des Personalrats käme. Außerdem läge für eine zusätzliche Überprüfung der organisatorischen Maßnahmen unter arbeits- und sozialpolitischem Aspekt durch das Redakteursorgan keine Notwendigkeit und keine personalvertretungsrechtliche Legitimation²³⁹ vor.

Einer solchen Betrachtungsweise würde die Redakteursmitwirkung in organisatorischen Angelegenheiten dann unterliegen, wenn sich keine Kriterien aufstellen ließen, die gewährleisten, daß das Redakteurs-

235 Grabendorff/Windscheld, BPersVertrG § 73 Anm. 3, S. 270.

236 Dietz, PersVertrG § 37 Rdnr. 4.

237 Molitor, BPersVertrG § 73 Rdnr. 4.

238 Vgl. ausdrückliche Beschränkung der Überprüfung auf "Innere Rundfunkfreiheit", NDR-Statut Art. 6 I.

239 Hoffmann-Riem, aaO, S. 172, der ebenfalls Bedenken hat wegen der Zulässigkeit.

organ die in Frage stehenden organisatorischen Konflikte ausschließlich unter programmbezogenen redaktionellen Gesichtspunkten überprüft. In diesem Fall ist nicht auszuschließen, daß das Redakteursorgan, unter dem Vorwand der programmspezifischen Zielsetzung, alle organisatorischen Maßnahmen auf ihre Interessengemäßheit für die Redakteure überprüft und somit Nebenfolgen als Hauptziele anvisiert werden.

Im Gegensatz zu der insoweit vergleichbaren Mitwirkung der Redakteursvertretung bei personellen Maßnahmen ist es aufgrund der Interdependenz und partiellen Überschneidung beider Problemkreise hier nicht möglich, zumindest teilweise eindeutig programmpolitische und allgemein arbeitsrechtlich motivierte Maßnahmen voneinander zu unterscheiden und auf diese Weise das Redakteursorgan auf seine spezifischen Zuständigkeiten zu beschränken. Eingriffe organisatorischer Art in einer Redaktion - aus welchen Beweggründen sie auch immer vorgenommen werden - tangieren in jedem Fall die Programmgestaltung in weit stärkerem Maße als es durch personelle Maßnahmen, die einen einzelnen Programmitarbeiter betreffen, geschieht. Mithin besteht bei diesbezüglichen Eingriffen regelmäßig ein Indiz für eine berechtigte Überprüfung durch das Redakteursorgan. In Anbetracht der Seltenheit des hier in Frage stehenden Eingriffes und der Tatsache, daß grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, daß die Redakteursvertretung die jeweilige organisatorische Maßnahme (auch) unter programmspezifischen Gesichtspunkten überprüfen wird, ist die hier in Frage stehende redaktionelle Mitwirkung als zulässig anzusehen.

Sich ergebende Bedenken wegen einer möglichen Kollision zwischen Personalrat und Redakteursorgan müssen zugunsten der außerordentlichen Bedeutung eines organisatorischen Eingriffes in eine Redaktion für die Freiheit der Berichterstattung und einer bestmöglichen Gewährleistung, daß diese nicht tangiert wird, zurücktreten. Dabei soll hier unterstellt werden, daß die Überprüfung durch das Redakteursorgan eine solche Gewährleistung bietet²⁴⁰. Aus diesem Grunde muß auch die Möglichkeit, daß der Schwerpunkt der Überprüfung durch die Redakteursvertretung auf der arbeitsrechtlichen, weniger auf der redaktionellen Komponente liegt, in Kauf genommen werden.

240 Zur verfassungsrechtlichen Problematik S. 185 ff.

9. Ergebnis

Als Ergebnis der Untersuchung der personalvertretungsrechtlichen Rechtmäßigkeit der Redakteursvertretung, als eigenständig neben dem Personalrat stehendes Partikularvertretungsorgan der Programmmitarbeiter, ergibt sich somit, daß die redaktionelle Mitwirkung grundsätzlich zulässig ist. Etwas anderes gilt nur dann, wenn eine Kompetenzreduzierung des Personalrats oder Beeinträchtigung seiner Wirkungskraft durch die redaktionelle Beteiligung bewirkt wird. Das ist nur in den oben aufgezeigten Ausnahmefällen gegeben.

C. Organisatorische Integration der Redakteursvertretung in die Personalvertretung

1. Zulässigkeit einer redaktionellen Beteiligung von gesetzgeberischem Handeln abhängig

Ein anderer Weg, die redaktionelle Mitbestimmung organisatorisch zu verwirklichen, ist die der Integration des Partikularvertretungsgremiums in die allgemeine Personalvertretung. Allein die Platzierung der redaktionellen Beteiligungsregeln im Personalvertretungsgesetz macht diese nicht zu personalvertretungsrechtlicher Materie ²⁴¹. Der gesetzestechnische Standort einer Norm entscheidet nicht über deren Charakter ²⁴². Die Integration kann in der Form geschehen, daß der Personalrat einen Ausschuß für Angelegenheiten der Programmmitarbeiter bildet ²⁴³. Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit eines solchen Integrationsmodells ergeben sich daraus, daß dem Personalrat durch die Eingliederung der Redakteursvertretung zusätzliche Kompetenzen in spezifischen Programmangelegenheiten zugesprochen werden, die - das saarländische Personalvertretungsgesetz ausgenommen - nach den Personal-

²⁴¹ Ipsen, aaO, S. 54.

²⁴² Vgl. z.B. Strafvorschriften außerhalb des StGB: In KO, Pressegesetzen, StVO.

²⁴³ Vgl. CDU Leitsätze, S. 4; sa PersVertrG § 112 III; SWF Grundsätze III 1; im ZDF bekommt der Personalrat zusätzlich Aufgaben in Programmangelegenheiten, ohne daß jedoch ein dafür zuständiges neues Gremium vorgesehen ist, ZDF Leitordnung III 4 c.

vertretungsgesetzen nicht vorgesehen sind²⁴⁴. Die Zuständigkeiten des Personalrats nach den Personalvertretungsgesetzen beschränken sich auf die Wahrnehmung arbeitsrechtlicher, sozial-schutzorientierter Angelegenheiten der Beschäftigten. Darüberhinaus hat der Personalrat keine besonderen Aufgaben, die unmittelbar der Garantie der freien Programmgestaltung dienen. Insbesondere ergeben sich auch aus § 69 Abs. 4 Satz 5 Bundespersonalvertretungsgesetz keine diesbezüglichen Kompetenzen. Wenn das Gesetz hier von "Angelegenheiten der an der Programmgestaltung maßgeblich mitwirkenden Beschäftigten" spricht, so sind damit nur allgemeine arbeitsrechtliche Fragen gemeint. Auch die Tatsache, daß der Personalrat zur Erfüllung der der Anstalt obliegenden Rundfunkaufgabe mitzuwirken hat, § 2 Abs. 1 Bundespersonalvertretungsgesetz, und somit mittelbar einen Beitrag dazu leistet, daß ein Programm ausgestrahlt werden kann, ist nicht als personalvertretungsrechtliche Legitimation einer redaktionellen Mitwirkung zu verstehen. Zwar besteht für den Personalrat eine Möglichkeit (mittelbar) auf die Programmgestaltung einzuwirken, wenn er die ihm durch die Personalvertretungsgesetze eingeräumten Beteiligungsrechte in Personalangelegenheiten der Redakteure ausübt, §§ 75, 69 Abs. 4 Bundespersonalvertretungsgesetz. Dieses Beteiligungsrecht ist jedoch ausschließlich sozial-arbeitspolitisch orientiert und ist somit keine kompetenzbegründende Norm für eine Beteiligung des Personalrats bei der Programmgestaltung. Die Auswirkung auf die Programmgestaltung ist nur eine faktische Nebenwirkung der personellen, arbeitsrechtlichen Mitbestimmung.

Somit ergibt sich, daß der Personalrat in unmittelbaren Programmangelegenheiten nach den Personalvertretungsgesetzen - ausgenommen dem saarländischen - keine Zuständigkeiten hat. Daher besteht auch keine rechtliche Grundlage für die Einrichtung eines Personalratsausschusses, dessen Aufgabe es sein soll, eben diese spezifischen Programmangelegenheiten wahrzunehmen. Die Regelungen in den Redakteursstatuten, die die Integration des Redakteursgremiums in den Personalrat vorsehen, sind somit personalvertretungsrechtlich unzulässig. Eine Zuweisung von neuen Kompetenzen an den Personalrat kann nur durch den Gesetzgeber vorgenommen

244 Wilfert, Neue Mitspracherechte, S. 10; ders., Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, S. 172, 178, ders., Funk und Fernsehen sind reformbedürftig.

werden. Insbesondere kann das nicht durch den Intendanten²⁴⁵ (im Einvernehmen mit dem Gesamtpersonalrat²⁴⁶) in Form eines "Redakteursstatuts" geschehen.

2. Vor- und Nachteile eines Integrationsmodells

Es bleibt somit zu untersuchen, ob ein Organisationsmodell gegenüber dem anderen Vorteile bietet. Das Hauptargument, das gegen die Integration der Redakteursvertretung in die allgemeine Personalvertretung spricht, besteht in der Notwendigkeit eines legislativen Akts für diese Form der Redakteursmitbestimmung. So bestände derzeit z.B. für die beiden Bundesrundfunkanstalten und den BR nur eine geringe Chance der Realisierung einer redaktionellen Mitbestimmung, da der Bundesgesetzgeber und der Gesetzgeber des bayerischen Personalvertretungsgesetzes in den jüngst erlassenen Neuregelungen eine Beteiligung der Redakteure nicht vorgesehen haben²⁴⁷. Eine Neufassung der übrigen Länderpersonalvertretungsgesetze in dieser Form ist in naher Zukunft unwahrscheinlich, so daß damit eine redaktionelle Mitbestimmung innerhalb eines längeren Zeitraums für die entsprechenden Rundfunkanstalten nicht zu verwirklichen wäre. Unterstellt, daß es bei den Mitwirkungsanliegen um eine rechtlich begründete und für die Freiheit der Berichterstattung notwendige Zielsetzung handelt, würde den Forderungen der Redakteure ungerechtfertigterweise nicht entsprochen und es käme zu einer Verkürzung des Freiheits von Art. 5 GG.

Ein weiterer Grund, der gegen eine Integration der Redakteursvertreter spricht, liegt in der Gefahr der Vermischung der gegensätzlichen Zielvorstellungen der beiden Mitbestimmungsbewegungen²⁴⁸ in eine - einem Personalratsausschuß seiner Natur nach näherstehende - mehr sozialschutz-orientierte, arbeitsrechtliche Motivierung. In diesem Fall würde möglicherweise das besondere programmspezifische Ziel vom Personalratsausschuß nicht mit der Intensität und Effektivität angegangen werden, wie das durch ein isoliertes Redakteursvertretungsgremium geschehen könnte. Im Endeffekt würde somit der programmorientierte Konfliktfall nicht mehr

245 Vgl. Wilfert, Neue Mitspracherechte, S. 10.

246 Vgl. SWF Grundsätze IV.

247 Vgl. auch E nw PersVertrG, aaO, wo ebenfalls keine Redakteursvertretung in die Personalvertretung integriert ist, § 67 VI.

248 Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, S.174.

als sui-generis-Problem gesehen, sondern nur noch als Unterfall einer allgemeinen personalvertretungsrechtlichen Schutzgewährung, in der es mehr um die innerdienstliche Position der Redakteure als um die "Außenwirkung", das Programm, ginge.

Als weiterer Nachteil erscheint die Tatsache, daß ein Personalratsausschuß für Programmangelegenheiten nicht ausschließlich mit Programmmitarbeitern besetzt sein wird, sondern auch mit in speziellen Programmfragen nicht vertrauten Personalratsmitgliedern (vgl. § 112 Abs. 3 saarländisches Personalvertretungsgesetz, wo von 7 Mitgliedern nur 4 Programmmitarbeiter sein müssen).

Auch das könnte, bedingt durch die mehr personalvertretungsrechtlich orientierten Mitglieder, zu der oben schon aufgezeigten Verlagerung vom programmspezifischen zum sozialen Konfliktfall führen. Eine Besetzung des redaktionellen Vertretungsgremiums ausschließlich mit "Spezialisten" würde der besonderen Zielrichtung dessen mehr entsprechen.

Gegen eine eigenständige, spezielle Redakteursvertretung spricht die Gefahr der Isolierung des Redakteursrats innerhalb der Anstalt insbesondere gegenüber dem Personalrat. Das führte zu einem Mangel an notwendiger Kommunikation und Interaktion zwischen beiden Vertretungen. Mit nur beschränkten Informationen und für die programmspezifische Arbeit notwendigen Kenntnissen bestände nicht die Möglichkeit einer optimalen Verwirklichung der Redakteursmitbestimmung. Außerdem führte eine Abkehr beider Gremien voneinander vermutlich zu Rivalität und Kompetenzkonflikten. Dadurch würde eine Schwächung der Vertretungen bewirkt. Dagegen könnte eine enge Zusammenarbeit aufgrund einer Integration die Arbeit des Redakteursrats wirkungsvoller machen. Die Aussicht auf Bewältigung redaktioneller Probleme würde sich wegen der gesteigerten Möglichkeiten und Mittel ²⁴⁹ einer starken Gesamtvertretung gegenüber denen einer isolierten, schwachen Sondervertretung vergrößern. Z.B. könnte sich die Redakteursvertretung - mit einem starken Personalrat im Rücken - bezüglich geplanter personeller Maßnahmen gegenüber der Anstaltsleitung besser durchsetzen als allein auf sich gestellt. Jedoch bedeutete die Verstärkung des Redakteursorgans

249 Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, S. 174, ders., Wie geduldig ist Medienpapier? S. 186.

aus sozialen, personalvertretungsrechtlichen Aufgaben- und Kompetenzbereichen zugleich eine Gefährdung für dessen Selbstverständnis und die Gewährleistung der rundfunkspezifischen Zielverwirklichung. Denn es besteht - wie schon angedeutet - die Gefahr, daß die programmspezifische Perspektive zugunsten der sozialen sich verengt.

Gegen die nicht integrierte Lösung spricht weiter, daß - das Redakteursmodell wird für andere Berufsgruppenvertretungen ²⁵⁰ Schule machen - es zu einer Vielzahl von Einzelgruppenvertretungen der Arbeitnehmer kommen könnte, die sich auf verschiedenartige, gesondert kodifizierte, spezielle Rechtsgrundlagen stützten ²⁵¹. Das würde zu Rechtsunsicherheit führen. Eine Kodifizierung der Rechtsgrundlagen für die jeweiligen besonderen Vertretungen ausschließlich in den einzelnen Personalvertretungsgesetzen - ein gesetzgeberisches Handeln vorausgesetzt - ermöglichte eine einheitliche, sichere Rechtsanwendung.

Auch die Tatsache, daß die Mehrzahl der Befürworter und Förderer der Redakteursstatutenbewegung für ein Integrationsmodell eintritt ²⁵², ist als praktisches Argument von Wert, da die Bewegung noch am Anfang steht und es zu ihrer allgemeinen Anerkennung und Realisierung starker Stimmen und Kräfte ²⁵³ bedarf.

D. Rechtmäßigkeit der Verwendung personalvertretungsrechtlicher Rechtsformen für die Installation einer Redakteursvertretung

Zur Realisierung der Beteiligung der Redakteure sind in den einzelnen Anstalten verschiedene Rechtsformen vorgesehen. So ergingen die Regelungen im BR, WDR (Programmanweisung) und im ZDF ²⁵⁴ als Dienstanweisung, im SFB als Dienstvereinbarung. Auch das saarländische Personalvertretungsgesetz, § 112, sieht die Form einer Dienstvereinbarung vor. Im NDR trat das Statut für die Programmmitarbeiter durch Übereinstimmende Erklärung des Intendanten und

²⁵⁰ Vgl. SFB Dienstvereinbarung, § 1; WDR Beteiligungsordnung IV.

²⁵¹ Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, S. 176.

²⁵² Wilfert, ebda, S. 175; ders., Wie geduldig ist Medienpapier? S. 185; Rau, aaO, S. 151; Lenz, aaO, S. 159, 171; Glotz, aaO, S. 173, 175, 180; ODU-Leitsätze, S. 4.

²⁵³ Z.B. der des DGB, vgl. Wilfert, Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen, S. 175.

²⁵⁴ Wilfert, ebda, S. 166.

des Redaktionsausschusses, Art. 12 NDR-Statut, inkraft. Ebenso wurden im SWF, WDR (Beteiligungsordnung) und im DLF Beteiligungsregeln durch den Intendanten im Einvernehmen mit dem Personalrat erlassen²⁵⁵. Der Redaktionsstatutenentwurf der Rundfunk-, Fernseh-, Film-Union²⁵⁶ sieht die tarifvertragliche Form vor.

Die Verankerung der Mitwirkung in Form der Dienstvereinbarung (und der Betriebsvereinbarung²⁵⁷) ist nach den Personalvertretungsgesetzen nur eingeschränkt möglich. So besteht in den meisten Personalvertretungsgesetzen ein Numerus clausus in der Weise, daß Dienstvereinbarungen nur zulässig sind, wenn sie in den jeweiligen Personalvertretungsgesetzen ausdrücklich vorgesehen sind²⁵⁸. Gem. § 76 Abs. 2 Nr. 5 Bundespersonalvertretungsgesetz sind Dienstvereinbarungen dann zulässig, wenn es um "Maßnahmen der Hebung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsablaufes"²⁵⁹ geht. Um solche könnte es sich bei der Redakteursmitwirkung handeln. Denn diese dient der Anhebung der Leistung der einzelnen Redakteure und der optimalen Erfüllung der Anstaltsaufgabe. Durch verstärkte Eigenverantwortlichkeit der Redakteure und Transparenz hinsichtlich anstaltsinterner Vorgänge und Arbeitsabläufe sollen Leistungswillen und Leistungsmöglichkeiten der Programmitarbeiter angehoben und der Leistungsprozeß vereinfacht und erleichtert werden. Daß sich die beiden Regelungen dennoch nicht decken, ergibt sich aus den bereits aufgezeigten verschiedenartigen Regelungszielen von Personalvertretungsgesetz und Redakteursmitwirkung. Die personalvertretungsrechtliche Normierung dient dem sozialen Schutz der einzelnen Beschäftigten²⁶⁰. Diese sollen durch die Mitbestimmung des Personalrats davor bewahrt werden, daß infolge der Anhebung der Arbeitsleistung - vgl. § 76 Abs. 2 Nr. 5 Bundespersonalvertretungsgesetz - unzumutbar hohe Anforderungen und

255 SWF Grundsätze IV; WDR Beteiligungsordnung III; Brief des Personalrats DLF an Intendanten, DLF Info Intern Nr. 11, Nov. 1973, S. 3; Wilfert, Neue Mitspracherechte, S. 5.

256 Abgedruckt in Hörfunk, Fernsehen, Film Nr. 5, 1970; Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 153 ff.

257 SV PersVertrR SWF, § 61, BetrRG.

258 §§ 73, 75 III ba PersVertrG; § 73 BPersVertrG; § 61 SV PersVertrR SWF; § 66 rhlpfl. PersVertrG; § 76 sa PersVertrG; § 94 II he PersVertrG; § 62 I nw PersVertrG.

259 Vgl. auch § 69 Nr. 2 rhlpfl. PersVertrG.

260 Vgl. auch die gesetzestechnische Platzierung der Regelung zwischen Normen, die schon ihrem Wortlaut her unmittelbar personenbezogen sind.

erschwerte Arbeitsbedingungen auf sie zukommen. Zugunsten der Beschäftigten beabsichtigte Erleichterungen des Arbeitsablaufes - vgl. § 76 Abs. 2 Nr. 5 Bundespersonalvertretungsgesetz - sollen nicht ohne Beteiligung dieser, gleichsam über deren Köpfe hinweg, verwirklicht werden. Die entsprechende Normierung in den Redaktionsstatuten zielt dagegen lediglich darauf ab, das Programm zu verbessern. Der Schutz der Beschäftigten erfolgt nur der optimalen Erfüllung der Anstaltsaufgabe wegen. Einer rein personenbezogenen Orientierung der personalvertretungsrechtlichen Regelung steht eine unmittelbar sachbezogene Ausrichtung der Redakteursmitwirkung gegenüber. Somit bietet § 76 Abs. 2 Nr. 5 Bundespersonalvertretungsgesetz für eine redaktionelle Beteiligung in Form der Dienstvereinbarung keine Rechtsgrundlage. Das gleiche gilt auch für die anderen in den Personalvertretungsgesetzen vorgesehenen Möglichkeiten für den Abschluß einer Dienstvereinbarung²⁶¹. Mithin besteht in denjenigen Rundfunkanstalten, in denen Personalvertretungsgesetze mit - hinsichtlich der Zulässigkeit von Dienstvereinbarungen - abschließendem Regelungskatalog gelten, keine Möglichkeit der Realisierung der Redakteursmitwirkung in dieser Rechtsform²⁶².

Es bleibt daher zu prüfen, ob in den Rundfunkanstalten, in denen insoweit Numerus-clausus-freie Personalvertretungsgesetze²⁶³ gelten, Redaktionsstatute in der Rechtsform der Dienstvereinbarung zulässig sind²⁶⁴. In diesen Anstalten müssen die Schranken der §§ 94, 97 Bundespersonalvertretungsgesetz beachtet werden. Danach ist in den Personalvertretungsgesetzen der Länder eine von den gesetzlichen Vorschriften abweichende Regelung des Personalvertretungsrechts durch Dienstvereinbarung nicht zulässig. Da es sich bei der Redakteursmitwirkung nicht um eine personalvertretungsrechtliche Materie handelt, bestehen somit - soweit die redaktionellen Regelungen als solche inhaltlich nicht gegen Personalvertretungsrecht verstoßen - keine Rechtmäßigkeitsbedenken. Mithin ist in diesen Anstalten die Normierung der redaktionellen Mit-

261 Vgl. § 69 Nr. 7 ArbZfG; PersVertrG; § 76 II Nr. 7 B-PersVertrG.

262 Vgl. Brief des Intendanten DLF an Pers Rat, DLF Info Intern Nr. 11, Nov. 1973, S. 2.

263 B-PersVertrG § 56 I; L-PersVertrG § 62; BetrRG.

264 Vgl. Dienstvereinbarung beim SFB.

wirkung in Form der Dienstvereinbarung (wie z.B. im SFB) personalvertretungsrechtlich zulässig ²⁶⁵.

Die Frage der Zulässigkeit einer tarifvertraglichen Regelung ²⁶⁶ der Redakteursmitwirkung richtet sich für die Bundesrundfunkanstalten nach § 3 Bundespersonalvertretungsgesetz, für die Landesrundfunkanstalten nach §§ 94, 97 Bundespersonalvertretungsgesetz sowie den jeweilig einschlägigen Normen in den Landespersonalvertretungsgesetzen ²⁶⁷. Danach darf durch Tarifvertrag das Personalvertretungsrecht nicht abweichend von den jeweiligen Personalvertretungsgesetzen geregelt werden. Vorausgesetzt, daß die allgemeinen Voraussetzungen für den Abschluß von Tarifverträgen vorliegen ²⁶⁸, gilt das für die Zulässigkeit von Dienstvereinbarungen Dargelegte. Es bestehen somit für den Abschluß eines Tarifvertrages keine Bedenken ²⁶⁹.

Auch andere Rechtsformen als die des Tarifvertrages oder der Dienstvereinbarung sind personalvertretungsrechtlich zulässig. Da die Personalvertretungsgesetze keine weitgehenderen als die oben aufgezeigten formellen Beschränkungen für die gesetzestechnische Realisierung einer Beteiligung des Vertretungsorgans in personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten enthalten ²⁷⁰, muß das erst recht für eine solche Regelungsmaterie gelten, der keine personalvertretungsrechtliche Motivation zugrunde liegt. Auch insoweit bestehen somit keine Bedenken.

²⁶⁵ Zu der Praktikabilität vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 61; H. Weber, NJW 1973, 1957; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973) S. 153; ders., JR 1972, 497; Schwerdtner, BB 1971, 840: Redakteursvertretung kann keine Dienst-(betriebs-) Vereinbarung abschließen.

²⁶⁶ H. Weber, NJW 1973, 1257; SPD Massenmedien S. 10, Hoffmann-Riem, aaO, S. 58.

²⁶⁷ § 78 be PersVertrG; Art. 3 ba PersVertrG; § 94 he PersVertrG; § 76 nw PersVertrG; § 104 I rhf.pfl. PersVertrG; § 3 sa PersVertrG; § 72 I SV PersVertrR SWF.

²⁶⁸ Die Rundfunkanstalt und die Gewerkschaften sind gemäß § 2 I TVG tariffähig, nicht jedoch die Redakteursvertretung; Hoffmann-Riem, aaO, S. 59; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973) 153; ders., JR 1972, 497.

²⁶⁹ Skriver, Politische Auseinandersetzung, S. 2.

²⁷⁰ Hoffmann-Riem, aaO, S. 82; Rewolle/Lorentz, PersVertrG § 64 Rdnr. 1, 8; Grabendorff/Windscheid, BPersVertrG § 64 Anm. 1 b, bb, S. 218; Molitor, BPersVertrG § 64 Rdnr. 6; Dietz, PersVertrG § 64 Rdnr. 42; Grabendorff/Windscheid/Illbertz, BPersVertrG § 73 Rdnr. 3.

E. Ergebnis der Untersuchung der personalvertretungsrechtlichen
Rechtmäßigkeit der Redakteursmitbestimmung

Als Ergebnis ist festzustellen, daß die Redakteursmitwirkung von ihrer Form als auch grundsätzlich von ihrem Inhalt her nicht gegen Personalvertretungsrecht verstößt. Das resultiert daraus, daß beiden Regelungsinstituten verschiedene Motivationen zugrunde liegen. Die personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung ist personenbezogen, am Sozialschutz des Einzelnen orientiert. Die Redakteursmitwirkung zielt dagegen unmittelbar auf die optimale Gewährleistung einer freien und unabhängigen Programmgestaltung ab. Somit wird sich eine Konkurrenzsituation zwischen beiden Vertretungsorganen, aus der heraus Handlungsfähigkeit und Effektivität des Personalrats beeinträchtigt werden könnte, regelmäßig nicht ergeben.

DRITTER TEIL

Verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit

A. Anwendbarkeit der Grundrechte auf die Mitbestimmungsproblematik

Voraussetzung für die Bejahung einer verfassungsrechtlichen Garantie der Redaktionsstatute bzw. einer Aussage des GG zur redaktionellen Mitbestimmung schlechthin ist, daß die insoweit in Betracht kommenden Verfassungsnormen auf das Rechtsverhältnis zwischen den Rundfunkanstalten und den jeweiligen Programmitarbeitern anwendbar sind.

1. Irrelevanz des arbeitsrechtlichen Rechtskreises

Die Herleitung einer an den Grundrechten orientierten Rechtsbeziehung zwischen der Anstalt bzw. deren Organe und den Redakteuren aus dem (Dienst-) Arbeitsvertragsverhältnis¹ ist deswegen nicht möglich, weil die redaktionelle Beteiligung nicht arbeitsrechtlicher Art ist. Es geht den Redakteuren hinsichtlich ihrer Mitbestimmungsforderungen nicht um die Verbesserung der sozialen Situation als Arbeitnehmer sondern um eine optimale Erfüllung der Aufgabe der Rundfunkanstalten. Ansatzpunkt für die hier zu erörternde Problematik kann somit ausschließlich das Rechtsverhältnis zwischen den Redakteuren und der Anstalt sein, das auf der Rolle² der Programmitarbeiter als Aufgabenwalter³ basiert, welche ihnen vom Intendanten zur Mit-Erfüllung der Aufgaben der Anstalt zugewiesen wird. Dabei ist die Bestimmung von Art und Umfang der rechtlichen Ausgestaltung jener Rolle Inhalt dieser Arbeit. Außerdem wäre ein Rückgriff auf das (privatrechtliche) Arbeitsvertragsverhältnis und somit auf die Problematik der sog. Drittwirkung der Grundrechte⁴ auch unzulässig, wenn sich aufgrund der öffentlich-rechtlichen Organisationsform des Rundfunkveranstalters und des von ihm wahrzunehmenden spezifischen Rundfunkauftrags die unmittelbare Geltung

1 Vgl. Hoffmann-Riem, Redaktionsstatute im Rundfunk, S. 98.

2 Vgl. dazu Hoffmann-Riem, aaO, S. 91 ff.

3 kritisch dazu Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 147.

4 Schrifttumsübersicht bei Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 1 III BVerf. 127 Anm. 1.

der Grundrechte zwischen der Anstalt und den in ihr tätigen und an der Ausführung dieses Auftrages zumindest faktisch partizipierenden Redakteuren ergäbe.

2. Keine staatliche Aufgabe

Die Grundrechte würden ohne weiteres direkt Anwendung finden, wenn es sich bei der Erfüllung der Rundfunkaufgabe durch die Anstalt um die Verfolgung unmittelbar öffentlich-rechtlicher Verwaltungszwecke ⁵ im Sinne einer Wahrnehmung spezifischer (öffentlich-rechtlicher) Staatsaufgaben ⁶ durch einen Träger öffentlicher Verwaltung handelte ⁷. Die Redakteure würden somit, indem sie ihre einzelnen Programmbeiträge erstellten, als Träger öffentlicher, staatlicher Gewalt auftreten. Eine solche materiell-staatliche ⁸ Rundfunkveranstaltungs-kompetenz ist jedoch - im Gegensatz zu der Zuständigkeit des Staates, das formale verwaltungsrechtliche Organisationsinstrumentarium, öffentlich-rechtliche Anstalt, bereitzustellen - grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig ⁹.

Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß der Rundfunk bei der Zuteilung von Sendezeiten an politische Parteien (vgl. § 5 BPartG) Befugnisse staatlicher Hoheitsgewalt wahrnimmt, ist für die hier zu beantwortende Frage ohne Bedeutung und bedarf somit keiner Erörterung ¹⁰.

Da Art. 5 GG ein staatliches (und auch gesellschaftlich einseitiges) Meinungsmonopol ¹¹ untersagt, ist - wie schon aufgezeigt - die zum Teil verwendete Terminologie, daß die Rundfunkanstalten eine "Aufgabe der öffentlichen Verwaltung" wahrnehmen, sich ihre Tätigkeit im "öffentlich-rechtlichen Bereich" vollziehe ¹², mißverständlich ¹³. Allein die öffentlich-rechtliche Organisationsform des Rundfunkver-

5 Wolff/Bachof, VerwR I § 23 II b.

6 Scholz, JuS 1974, 302.

7 Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 1 III Rdnr. 109.

8 Scholz, aaO, S. 301.

9 Vgl. S. 15.

10 BVerfGE 7, 99 (104); 14, 121 (129).

11 BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (325).

12 BVerfGE 31, 314 (329).

13 Gebel, Die Grundrechtssubjektivität selbständiger Anstalten, S. 107 ff; Scholz, aaO, S. 302 Anm. 43; Leibholz, Rechtsgutachten, S. 15.

anstalters macht die von ihm wahrzunehmende Aufgabe nicht zu einer öffentlich-rechtlichen, auf einer spezifisch staatlichen Kompetenz beruhenden ¹⁴.

3. Öffentliche Aufgabe

Von dem verfassungsrechtlichen Verbot der Rundfunkveranstaltung als öffentlich-rechtliche, staatliche Verwaltung ist zu unterscheiden ¹⁵, daß der Rundfunk zulässigerweise eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt ¹⁶. Möglicherweise könnte die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch den öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunkveranstalter eine Bindung an die Grundrechte bei eben dieser Aufgabenwahrnehmung bedingen.

Obwohl die beiden Begriffe öffentliche und staatliche Aufgabe zum Teil synonym verwendet werden ¹⁷, sind sie jedoch, was ihren materiellen Gehalt betrifft, nicht identisch. Die Formel öffentliche Aufgabe wird immer schon dann verwendet, wenn ein diesbezüglicher Tatbestand von besonderer Bedeutung für die Allgemeinheit ist ¹⁸ bzw. ein Interesse der Öffentlichkeit an ihm besteht ¹⁹. Dagegen entspricht der engere ²⁰ Begriff der staatlichen Aufgabe der zuvor dargelegten materiell-zuständigkeitsorientierten Bedeutung ²¹. Dabei kommt es nicht darauf an, ob man den Begriff "öffentliche Aufgabe" des Rundfunks in erster Linie als einen juristisch ²² oder soziologisch ²³ geprägten begreift. Wesentlich ist insoweit lediglich, daß der Rundfunk als Informationsvermittler und politisches Forum ²⁴ einen bedeutenden Bestandteil des

¹⁴ Scholz, aaO, S. 302.

¹⁵ Leibholz, aaO, S. 15; Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 125 f; Scholz, aaO, S. 301 f.

¹⁶ Vgl. Zur Presse Greiser, Probleme der Inneren Pressefreiheit, S. 82 ff; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 194; vgl. §§ 3, 24 rhf.pfl. LPG; auch § 3 der übrigen LPG; Löffler, Presserecht II, S. 486.

¹⁷ Leibholz, aaO, S. 15.

¹⁸ Greiser, aaO, S. 84.

¹⁹ Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 117.

²⁰ Leibholz, aaO, S. 16.

²¹ Vgl. S. 15.

²² Zur eingeschränkten juristischen Aussagekraft, vgl. Gebel, aaO, 90 f, 106; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 155.

²³ Scholz, aaO, S. 302 Anm. 42 mit weiterem Nachweis; Greiser, aaO, S. 87; Hoffmann-Riem, aaO, S. 97 Anm. 2.

²⁴ P. Schneider, Pressefreiheit und Staatssicherheit, S. 188.

allgemeinen, öffentlichen, demokratischen Kommunikations-, Meinungs- und Willensbildungsprozesses darstellt²⁵. Dabei erschöpft sich die öffentliche Aufgabe nicht in der Beschaffung und Verbreitung von Nachrichten, Stellungnahmen und Kritik²⁶. Vielmehr kann die öffentliche Urteils- und Willensbildung auch "auf andere Weise"²⁶ geschehen, z.B. durch "nichtpolitische" Unterhaltungssendungen²⁷, Schul- und Bildungsprogramme, Musikveranstaltungen sowie durch Art und Weise der Präsentation der jeweiligen akustischen und/oder optischen Darbietungen²⁸.

4. Programmgestaltung unterliegt Grundrechtsbindung

Wesentlicher Bestandteil der Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgabe durch die öffentlich-rechtliche Anstalt ist die Gestaltung des Programms²⁹. Ziel der Redakteursmitbestimmung ist es, die dem Intendanten nach den Rundfunkgesetzen alleinverantwortlich obliegende Programmgestaltung einzugrenzen, transparent zu machen und an ihr teilzuhaben. Somit ist für die Frage, ob in diesem Bereich die Grundrechte für die Rechtsbeziehungen zwischen Intendant und Redakteuren gelten, Voraussetzung, daß die Programmgestaltung schlechthin der Bindung an die Grundrechte unterliegt. Da die Programmgestaltungsfreiheit, als wesentlicher Bestandteil der Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk, den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genießt, ist dies ein Indiz dafür, daß die Durchführung der Programmgestaltung durch die dafür zuständigen Verantwortlichen, neben der Bindung an Art. 5 GG, auch einer solchen an andere einschlägige Grundrechtsnormen unterliegt. Außerdem kann eine so eminent wichtige Einflußnahme, wie es die des Rundfunkveranstalters auf die politische Meinung- und Willensbildung des Bürgers darstellt³⁰, nicht ohne grundrechtliche Bindung erfolgen. Dadurch, daß mittels des Rundfunks die Öffentlichkeit über Sachverhalte und Zusammenhänge in Gesellschaft und Staat informiert wird und der Rundfunk sich als Forum der öffentlichen Auseinandersetzung und Diskussion über diese gesellschaftlichen, staatlichen

25 BVerfGE 12, 205 (260).

26 Vgl. § 3 rhf.pfl. LPG.

27 BVerfGE 12, 205 (260); vgl. aber Greiser, aaO, S. 85.

28 BVerfGE 12, 205 (260).

29 Hoffmann-Riem, aaO, S. 99; Gebel, aaO, S. 110; Wenzel, Die Programmfreiheit des Rundfunks, S. 7 ff.

30 BVerfGE 12, 205 (260).

und politischen Vorgänge darbietet, wird die öffentliche Meinung als konstituierendes Element des demokratischen Willensbildungsprozesses gebildet und verbreitet ³¹. Denn die öffentliche Meinung entspricht weitgehend der in den Massenkommunikationsmitteln verbreiteten Meinung. Wobei der Rundfunk einen besonders wichtigen Meinungsbildungsfaktor darstellt, da der Rezipient - anders als bei der Presse - bezüglich der dargebotenen Information, die die Grundlage seiner künftigen Meinung bildet, keine Ausweich- bzw. Auswahlmöglichkeiten hat. Der Rezipient wählt nicht, wie beim Kauf von Presseerzeugnissen, von vornherein, bewußt oder unbewußt eine bestimmte "Richtung", die einer vorgefaßten Meinung entspricht.

Aufgrund seiner Informations-, Kontroll- und Meinungsvermittlungsfunktionen, die den Rundfunk zu einem "Machtinstrument ersten Ranges" ³² machen, besteht jedoch auch die Möglichkeit des Mißbrauchs, die Gefahr der Manipulation der Meinungsbildung und somit der Ausnöhlung und Verfälschung des demokratischen Willensbildungsprozesses. Dem Schutz des Rezipienten und Staatsbürgers vor einer solchen unzulässigen Einflußnahme des Rundfunkveranstalters mittels Inhalt, Art und Weise der Gestaltung des Programms, wäre eine Ausklammerung der grundrechtlich verbürgten Freiräume als Garantie- und Abwehrrechte des Bürgers nicht dienlich. Die Geltung der Grundrechte ist in seinem Interesse geboten. Es bedarf hier keiner terminologischen Klassifizierung der Arbeit der Rundfunkanstalt als "geistige oder kulturelle Daseinsvorsorge" ³³ oder "Leistungsverwaltung" ³⁴. Vielmehr gilt, daß, wenn schon die Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Wasser und Verkehrsmitteln - also die herkömmliche Daseinsvorsorge - nicht frei von der unmittelbaren Bindung an die Grundrechte ist ³⁵, das erst recht auch für den wesentlichen Beitrag des Rundfunks zum demokratischen Kommunikations- und Willensbildungsprozeß gelten muß.

31 Berendes, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, S. 46; v. Sell, Publizistik 1969, 394.

32 W. Weber, Zur Rechtslage des Rundfunks, S. 63.

33 Ipsen, Die Rundfunkgebühr, S. 40; BVerwGE 39, 159 (168); Scholz, aaO, S. 302 Anm. 44 mit Nachweisen; zur Daseinsvorsorge: Forsthoff, VerwR, Vorbem. zu § 20, S. 368 ff.

34 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 123 f.

35 Vgl. dazu Wolff/Bachof, aaO, § 23 II b.

5. Auch die Rechtsbeziehungen Intendant/Redakteure bedürfen der Grundrechtsbindung

Bislang ist jedoch außer Betracht geblieben, daß es für die hier zu erörternde Frage der Grundrechtsbindung bei der Programmgestaltung nicht auf die rechtliche Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen Anstalt bzw. Intendant und Rezipienten, sondern auf die Rechtsbeziehung zwischen Intendant und Redakteuren ankommt³⁶. Insoweit kann jedoch nichts anderes gelten. Auch was die Beziehung Intendant/Redakteure im Hinblick auf die redaktionelle Mitbestimmung betrifft, geht es primär um die Programmgestaltung und ihre Annexfunktionen und somit letztlich um Inhalt und Form der auszustrahlenden Sendungen. Eine Regelung der Rechtsbeziehung zwischen Intendant und den Redakteuren soll nicht um der Redakteure willen, namentlich nicht aus privatrechtlichen, arbeitsvertraglichen Gründen, sondern um der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks wegen erfolgen. Es geht nicht um Eingrenzung des dienstrechtlichen Direktionsrechtes des Intendanten, sondern um Kompetenzverteilung und Abgrenzung zwischen Intendant und den Redakteuren als Aufgabenwalter bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks. Unterliegt jedoch die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe als solche, spezifisch die Programmgestaltung, der Grundrechtsbindung, so muß das auch für das diesbezügliche Vorfeld, nämlich die Frage, wer mit welchen Kompetenzen an der Aufgabenerfüllung zu beteiligen ist, gelten³⁷. Die Regelung und Fixierung anstaltsinterner Rechtspositionen hinsichtlich der Programmgestaltung zwischen Redakteuren und Intendant erhält dadurch, daß sich der qualitative und quantitative Anteil beider "Parteien" am Programm in dessen Inhalt und Form widerspiegelt, unmittelbare Außenwirkung zum Rezipienten hin. Wird diese Außenbeziehung der Anstalt zum Rezipienten - wobei jedoch nicht die technische Sende-tätigkeit gemeint ist, die zweifellos öffentlich-rechtlich, grundrechtsgebunden ist³⁸ - durch die Grundrechtsbindung bestimmt, so muß das auch für den insoweit vorgelagerten Komplex der Verteilung der rechtlichen und faktischen Programmgestaltungs-kompetenzen gelten. Insbesondere trifft das für die Frage zu, wie die Zuständig-

36 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 132.

37 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 99.

38 Hoffmann-Riem, aaO, S. 97.

keiten des Intendanten in Programmfragen gegenüber dem Aufgabenbereich der Redakteure abzugrenzen sind. Der Gesetzgeber hat dem Intendanten als Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt Kompetenzen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe - unter Beachtung der Grundrechte - zugewiesen. Geht es nunmehr um die Frage der Abgrenzung bzw. Einschränkung dieser Zuständigkeiten, so müssen auch insoweit die Grundrechte Geltung haben. Auch die Frage, ob sich innerhalb der Anstalt neben dem Intendanten möglicherweise weitere, bislang in der Rundfunkpraxis nicht vertretene "Organe" ³⁹, z.B. in Form einer Redakteursvertretung, zulässigerweise etablieren dürfen, kann nicht außerhalb der grundrechtlichen Wertung beantwortet werden. Ebenso verlangt die Inkraftsetzung ⁴⁰ der Redakteursstatute die Bindung an die durch die Grundrechte postulierten Wertvorstellungen. Bei einem solchermaßen gleichsam "gesetzgeberischen" Akt des Redakteursstatutengebers kann die Geltung der Grundrechte nicht negiert werden.

Somit ergibt sich als Ergebnis, daß aufgrund der soeben aufgezeigten Anwendbarkeit der Grundrechte bei der Erfüllung der öffentlichen Rundfunkaufgabe auch die Redakteursmitbestimmung auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten überprüft werden kann.

B. Vereinbarkeit der Redakteursstatute mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Berichterstattungsfreiheit und Rundfunkfreiheit

Die Beantwortung der Frage, ob die Redakteursstatutenbewegung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Einklang steht, setzt voraus, daß sein Schutzbereich und seine Bedeutung für den Rundfunk als wichtiges Massenkommunikationsmittel dargelegt werden, soweit es für das Problem der redaktionellen Mitbestimmung relevant ist. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet expressis verbis, gegenüber dem umfassenderen Begriff der Pressefreiheit, für den Rundfunk nur die Freiheit der Berichterstattung. Die heute vielfach ⁴¹ übliche terminolo-

³⁹ Zur Organqualität vgl. S. 221.

⁴⁰ Vgl. S. 112 ff.

⁴¹ Vgl. Wufka, Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit, S. 34; Scholz, aaO, S. 299; Leibholz, aaO, S. 24; Hoffmann-Riem, aaO, S. 27 Anm. 8; Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, S. 11.

logische Gleichsetzung von Berichterstattungsfreiheit und dem in sprachlichem Sinne weiteren Begriff der Rundfunkfreiheit - wobei letzterer in Anlehnung an die Pressefreiheit gewählt wurde - ist jedoch gerechtfertigt. Denn die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierte Berichterstattungsfreiheit umfaßt - ebenso wie die Pressefreiheit⁴² - neben der Verbreitung von Nachrichten, Tatsachen auch die Meinungsäußerung⁴³. Ohne daß auf den diesbezüglichen Meinungsstreit⁴⁴ im einzelnen eingegangen werden kann, bietet sich diese extensive Auslegung nicht zuletzt wegen der Schwierigkeit in der Praxis an, Tatsache und Meinung akkurat voneinander zu trennen⁴⁵. Würde man - so ein Teil der Literatur - die Freiheit der Meinungsäußerung durch den Rundfunk nur als durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt ansehen⁴⁶, so änderte sich zwar deren dogmatische Herleitung. Die Tatsache, daß die entsprechenden rundfunkverfassungsrechtlich Legitimierten, Träger des Rechts, Nachrichten und Tatsachen zu vermitteln, als auch der Meinungsfreiheit - terminologisch in die Formal "Rundfunkfreiheit" gekleidet - sind, bliebe jedoch unberührt. Was den inhaltlichen Gehalt betrifft, so würde sich somit auch bei einer anderen dogmatischen Herleitung der Rundfunkfreiheit für den verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Rundfunks nichts anderes ergeben. Da weder der ausdrückliche Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG noch seine terminologische Ausweitung unmittelbar eine Aussage für das Problem der Redakteursmitbestimmung machen, bedarf es einer Untersuchung der rechtlichen Ausgestaltung der dem Rundfunk vom Grundgesetzgeber zugedachten Schutzgarantie und des diese konstituierenden Freiheitsraums.

1. Die Bedeutung des individuellen und des institutionellen Verständnisses der Rundfunkfreiheit für die Mitbestimmungsproblematik

Die Frage, ob die Rundfunkfreiheit individualrechtlich oder institutionell gedeutet werden muß bzw. beide Möglichkeiten zu-

42 Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 55.

43 Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 201; Bachof/Rudolf, Verbot des Werbefernsehens, S. 26.

44 Vgl. Wenzel, aaO, S. 11 ff.

45 Vgl. S. 46 f.

46 Vgl. S. 198.

sammen ⁴⁷ in Betracht zu ziehen sind, ist heftig umstritten. Dabei hängt die Beantwortung davon ab, ob man das durch Art.5 Abs.1 Satz 2 GG zu schützende Rechtsgut mehr in der von den Rundfunkanstalten zu erfüllenden Aufgabe ⁴⁸, also einer objektiven Komponente, oder primär in der Gewährleistung eines Anspruchs von Individualpersonen auf publizistische Meinungsäußerung mittels des Rundfunks und somit einer mehr subjektiven Komponente sieht. Das eine sowie das andere Rundfunkfreiheitsverständnis kann Bedeutung für die Mitbestimmungsproblematik haben.

1. Individualrechtliches Verständnis

Die individualrechtliche Auffassung geht - entsprechend der Bedeutung der Grundrechte als Schutz- und Garantiefunktion für den persönlichen Freiheitsraum des Individuums - davon aus, daß Art.5 Abs.1 Satz 2 GG als subjektives öffentliches Recht des Bürgers eine grundsätzlich jedermann ⁴⁹ zustehende Gewährleistung auf Veranstaltung und Gestaltung von Rundfunksendungen immanent ist. Danach enthalte die Rundfunkfreiheit, als Aktualisierung der allgemeinen Meinungsäußerungsfreiheit ⁵⁰, das Recht des Bürgers, seine Auffassungen und Ansichten zu politischen und gesellschaftlichen Vorgängen im Rundfunk darzulegen und somit ein konstitutives Element zur öffentlichen Urteilsbildung beizutragen. Eine solche Rundfunkveranstaltungs- bzw. Rundfunkgründungsfreiheit ⁵¹ sei aber derzeit, weil und so lange aufgrund der ungenügenden frequenztechnischen Voraussetzungen die praktische Ausübung und Geltendmachung nicht möglich sei, "eingefroren" ⁵² und durch eine institutionelle Auslegung überlagert ⁵³. D.h., daß bei Fortfall des technischen Hindernisses das bislang stornierte Individualgrundrecht zu seiner

⁴⁷ Leibholz, aaO, S. 26; Gebel, aaO, S. 112; Schmitt-Glaeser, AöR 97, 117 f; Berendes, aaO, S. 57 ff; vgl. auch Wufka, aaO, S. 77, 36, 53, der weder eine institutionelle noch eine individuelle Komponente annimmt; vgl. auch Ridder, Meinungsfreiheit, S. 273, der bei der Presse eine institutionelle Komponente aus Art. 21 GG herleitet. Für den Rundfunk lehnt er jedoch derzeit eine solche Konstruktion ab.

⁴⁸ Mallmann, Publizistik, 1959, 329.

⁴⁹ Kull, AfP 1971, 101; Rudolf, NJW 1972, 1293.

⁵⁰ Haensel, Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol, S. 154.

⁵¹ Rudolf, Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, S. 22.

⁵² Rudolf, aaO, S. 73.

⁵³ Kull, aaO, S. 102.

vollen Bedeutung auflebe ⁵⁴, so daß zumindest jene gesellschaftsrelevanten Kräfte, die auch im derzeit öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunk maßgeblichen Einfluß auf diesen haben, einen Anspruch auf Betrieb eines Sendeunternehmens geltend machen könnten ⁵⁵.

Eine Aussage aus einer so verstandenen Individualrechtlichen Auffassung der Rundfunkfreiheit könnte für die Redakteursmitbestimmung möglicherweise dann gemacht werden, wenn auch die Redakteure, zumindest in ihrer Rolle als Bürger, an diesem persönlichen Jedermann-Freiheitsbereich partizipierten. Wenn schon dem "normalen" Bürger ein Recht Rundfunk zu veranstalten bzw. seine Meinung über den Rundfunk frei zu äußern zusteht, so müßte das - so könnte man folgern - erst recht auch für den in einer Rundfunkanstalt beschäftigten, publizistisch tätigen Bürger gelten. Namentlich könnte daraus ein Recht der Redakteure abgeleitet werden, im Rundfunk ihre persönliche, private Meinung darlegen zu dürfen, ohne daß es dazu einer besonderen Ermächtigung der Anstaltsleitung bedarf ⁵⁶.

Die Problematik der Zulässigkeit der privaten Rundfunkveranstaltung ⁵⁷ kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erschöpfend erörtert werden. Die redaktionellen Mitbestimmungsforderungen zielen ausschließlich auf eine Verwirklichung in den derzeit öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunkanstalten ab. Es sollen dennoch, soweit es die Untersuchung der Rechtmäßigkeit der Redakteursmitbestimmung, namentlich die einer Verbreitung der persönlichen Meinung der Redakteure mittels des öffentlich-rechtlich strukturierten Rundfunks erfordert, Argumente miteinbezogen werden, die auch in der Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit des privaten Rundfunks von Bedeutung sind.

2. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wegen mangelnder technischer Voraussetzungen kein Jedermann-Grundrecht

Eine uneingeschränkte Individualrechtliche Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG würde bedingen, daß der Verfassungsgeber mit der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit einen Freiraum für grundsätzlich alle Bürger schaffen wollte, aus dem diese - ungeachtet nicht

⁵⁴ Rudolf, NJW 1972, 1293.

⁵⁵ BVerfGE 31, 314 (338).

⁵⁶ Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 110 ff.

⁵⁷ Dazu Rudolf, aaO.

ohne weiteres Überwindbarer praktischer, finanz- und sendetechnischer Hürden - einen Anspruch auf Meinungsäußerung über den Rundfunk bzw. auf Gründung und Betreiben eines Rundfunkunternehmens ableiten könnten. Alle diejenigen, die - dem Wesensgehalt des von der Verfassung zur Verfügung gestellten Frei-raumes entsprechend - überhaupt unter dessen Gewährleistung fallen (vgl. den Gedanken des Art. 19 Abs. 3 2. Halbsatz GG), müssen auch davon Gebrauch machen können. Nur dann ist dem Frei-raum uneingeschränkt subjektive Anspruchsqualität im Sinne eines Individual- Jedermann- oder Bürgerrechtes, wie sie der Grundrechtsteil des Grundgesetzes ausschließlich kennt, zuzubilligen⁵⁸. Die Gebotenheit einer solchen Allgemeingewährleistung eines subjektiven Freiheitsrechtes für alle diejenigen, die dafür rein begrifflich in Betracht kommen, ergibt sich als Umkehrschluß aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG und letztlich aus dem Gleichheitsgrundsatz. Die Verfassung stellt zwar nicht in jedem Falle die praktischen, optimalen Möglichkeiten für die Ausübung eines grundrechtlichen Frei-raums für alle Bürger zur Verfügung. Der Frei-raum als solcher muß jedoch Jedermann zustehen⁵⁹.

Das ist jedoch beim Rundfunk nicht der Fall. Auch wenn aufgrund weitgehender Erschließung von Rundfunkfrequenzen und neuer Übertragungstechniken⁶⁰ die derzeit technische Kapazität noch zu vergrößern ist⁶¹, wird es jedoch auch in Zukunft für mehr als nur einen geringen Teil der Allgemeinheit nicht möglich sein, Rundfunk zu veranstalten. Eine allgemeine, für jedermann realisierbare rundfunktechnische Nutzung des Äthers ist nicht absehbar⁶². Diese nicht nur momentane Aktualisierungsschwelle für ein Individualgrundrecht Rundfunkfreiheit wird immer so hoch liegen, daß von einer generellen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nicht gesprochen werden kann. Wenn aber aufgrund der Knappheit technischer und finanzieller Mittel⁶³ es von vornherein ausgeschlossen ist,

58 Berendes, aaO, S. 59.

59 Berendes, aaO, S. 58; vgl. BVerwGE 39, 159 (165).

60 Bericht der Bundesregierung, S. 67 ff.

61 Berendes, aaO, S. 53 f.

62 Ossenbühl, Freier Markt im Äther?; Scharf, AfP 1973, 458; BVerwGE 39, 159 (164 f); Scholz, aaO, S. 305; Mai, Die innere Rundfunkfreiheit, S. 84; Berendes, aaO, S. 53 ff; zum Kabelrundfunk, vgl. S. 141 Anm. 69.

63 Zur Kritik am finanziellen Argument, vgl. Rudolf, aaO, S. 63 f; W. Weber, Festschrift für Forsthoff, S. 478; aber BVerwGE 39, 159 (165 ff).

daß jeder einzelne Bürger Rundfunk veranstalten könnte, wenn er nur wollte, ist den Voraussetzungen eines uneingeschränkt ausübaren allgemeinen Individualgrundrechts nicht Genüge getan⁶⁴. Diesen Gedankengang erkennen grundsätzlich auch die Vertreter eines individualrechtlichen Verständnisses an, indem sie zwar "an sich" die Rundfunkfreiheit als Individualgrundrecht verstehen, aber weil und so lange von der Rundfunkfreiheit nicht von jedem Bürger Gebrauch gemacht werden kann, diese durch die institutionelle Bedeutung überlagert⁶⁵ bzw. eingefroren⁶⁶ "oder auf eine ideelle Komponente reduziert"⁶⁷ sehen wollen. Beim Film wie bei der Presse hat theoretisch jeder Bürger die Möglichkeit, Träger und Nutznießer der entsprechenden Freiräume zu sein. Dagegen kann beim Rundfunk - unabhängig vom jeweiligen Stand der Technik - nicht jeder Bürger als potentielltes Subjekt einer so verstandenen Rundfunkfreiheit gelten⁶⁸. Es ist von vornherein abzusehen, daß, auch wenn ein numerisch noch so großes Kontingent an Rundfunkfrequenzen an einen Bruchteil der Allgemeinheit "vergeben", für den (weitaus größeren) anderen Teil, der aufgrund der technischen Gegebenheiten leer ausgehenden Bürger, eine individuelle Rundfunkfreiheit nicht zu verwirklichen sein wird. Rundfunk zu veranstalten wird seinem Wesen nach immer ausschließlich Angelegenheit der Allgemeinheit und nicht des Individuums sein. Schon wegen der technisch bedingten Schranken ist eine ausschließlich individualrechtliche Deutung der Rundfunkfreiheit fraglich.

Der naturbedingten⁶⁹ Frequenzknappheit kommt jedoch noch weitere Bedeutung hinzu. In absehbarer Zeit wird es nicht möglich sein,

64 Berendes, aaO, S. 59; vgl. aber Scholz, aaO, S. 303.

65 Kull, AfP 1971, 102.

66 Rudolf, aaO, S. 73.

67 Gebel, aaO, S. 114.

68 BVerwGE 39, 159 (164 f); Dagegen spricht nicht, daß nach Auffassung des BVerfG, E 12, 205 (261), Presseverlage nicht in beliebiger Anzahl gegründet und unterhalten werden können. Bei der Presse besteht die technische Möglichkeit dazu. Das unterscheidet sie insoweit vom Rundfunk. Berendes, aaO, S. 55.

69 Ausnahme: Kabelrundfunk. Aufgrund der hohen Kosten, die eine Installierung von Kabelrundfunk verursachen würde, besteht für die Allgemeinheit keine Realisierungsmöglichkeit in naher Zukunft: Eine Verkabelung der gesamten Bundesrepublik kostete ca. 30 Milliarden Mark, FAZ, v. 16. Dez. 1974, S. 17. Zu Fesselballon und Nachrichtensatellit als Sender, vgl. FAZ, v. 25. Sept. 1974, S. 33; zu den Kosten auch: Lieb, Kabelfernsehen u. Rundfunkgesetze, S. 205 f.

eine mit der Situation der Presse vergleichbare Vielfalt von Rundfunkunternehmern zu etablieren ⁷⁰, die ihren unterschiedlichen Tendenzen, politischen und weltanschaulichen Coleurs entsprechend ⁷¹ miteinander konkurrieren und somit insgesamt gesehen ein ausgewogenes Spektrum der öffentlichen Meinung darbieten. Zumindest solange diese "Sondersituation" ⁷² des Rundfunks innerhalb der modernen Massenkommunikationsmittel besteht, muß, um eine mit der Presse vergleichbare Ausgewogenheit zu erreichen, die Binnenstruktur der Rundfunkanstalten in der vom Bundesverfassungsgericht geforderten und in den Rundfunkgesetzen realisierten Weise ausgestaltet sein. Das gilt auch für nicht öffentlich-rechtlich verfaßte Rundfunkunternehmen ⁷³. Das aber bedeutet, daß nicht alle Bürger, sondern nur diejenigen gesellschaftlich bedeutsamen Kräfte und Gruppen, die als Repräsentanten der Allgemeinheit gelten, für die Veranstaltung und Gestaltung von Rundfunkdarbietungen (in der rundfunkspezifisch-organisationsrechtlichen Weise) von unmittelbarer Relevanz sind. Somit kann auch ein für die Rundfunkdarbietung verfassungsrechtlich geschützter Freiraum für diejenigen Bürger, die nicht als Vertreter der gesellschaftlich relevanten Mächte an der Rundfunkveranstaltung teilhaben, keine unmittelbar individualrechtliche Bedeutung haben.

Der Verfassungsgeber ging von den sich seinerseits anbietenden technischen Gegebenheiten des Rundfunkwesens aus. Namentlich bezog er nicht ein Wellenpotential, das eine wesentlich größere Anzahl als die damals (und heute) vorhandenen Rundfunkanstalten ermöglicht hätte, in seine Überlegungen ein. Da er somit die, die äußere Meinungsvielfalt und -mannigfaltigkeit kompensierende Binnenstruktur der öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunkanstalten vor Augen hatte ⁷⁴, muß in Frage gestellt werden, ob er Art. 5 Abs. 1 Satz 2 als Individualgrundrecht gestalten wollte ⁷⁵.

70 Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 47 f; Berendes, aaO, S. 54; Bericht der Bundesregierung, S. 67.

71 BVerfGE 12, 205 (261).

72 ebda.

73 Stern/Bethge, aaO, S. 47; Hoffmann-Riem, aaO, S. 39 Anm. 5; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 230.

74 Fuhr, aaO, S. 35 f.

75 Auch Berendes, aaO, S. 60 mit einem weiteren Argument aus der rundfunkpolitischen Praxis; auch SPD Massenmedien, S. 18.

Die insoweit dargelegten Zweifel an der Zulässigkeit einer uneingeschränkt individualrechtlichen Deutung können auch nicht dadurch ausgeräumt werden, daß der Verfassungsgeber die Rundfunkfreiheit ausdrücklich in den sonst individualrechtlich ausgestalteten Grundrechtskatalog aufgenommen hat ⁷⁶. Diese Tatsache läßt sich ausreichend anhand eines institutionellen, überindividuellen Verständnisses der Rundfunkfreiheit rechtfertigen, das nachfolgend dargestellt werden soll.

3. Institutionelles Verständnis

Die institutionelle ⁷⁷ Auffassung sieht die Rundfunkfreiheit nicht nur als Unterfall der allgemeinen Meinungsäußerungsfreiheit ⁷⁸, sondern geht davon aus, daß die im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes ausgewiesenen Freiheitsrechte neben einer grundsätzlich anerkannten subjektiv-individualrechtlichen auch die objektiv-rechtliche Komponente einer Wertentscheidung enthalten ⁷⁹. Dabei wird jedoch die Frage, was unter einer solchen objektiv-rechtlichen Seite der Rundfunkfreiheit zu verstehen ist, nicht nur was die verschiedenen verwendeten Termini ⁸⁰ angeht, nicht einheitlich beantwortet ⁸¹. Regelmäßig wird die institutionelle Komponente der Rundfunkfreiheit darin gesehen, daß der Rundfunk als konstituierendes Element des allgemeinen politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses, als "Einrichtung", "Institution", mittels der die öffentliche Aufgabe zu erfüllen ist, geschützt wird. Dabei steht die objektiv-rechtliche Funktion des Rundfunks als "Faktor", "Medium" ⁸² und Forum für die öffentliche Diskussion und Kommunikation gegenüber der individualrechtlichen Seite im Vordergrund. Einer solchen funktionalen ⁸³ Deutung entsprechend gebietet Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Gewährleistung eines freien "Meinungsmarktes" ⁸⁴ nicht um des einzelnen Journalisten, sondern ausschließlich um dessen Aufgabe und Funktion im Rundfunk willen. So wird

76 Kull, aaO, S. 102; BVerwGE 39, 159 (163).

77 Vgl. Schnur, VVDStRL 22, 116 ff; Scholz, aaO, S. 302.

78 Greiser, aaO, S. 79.

79 Scholz, aaO, S. 299.

80 Greiser, aaO, S. 80; Wufka, aaO, S. 40; Scholz, aaO, S. 299.

81 Vgl. die verschiedenen Deutungen bei Scholz, ebda.

82 BVerfGE 12, 205 (260).

83 Hoffmann-Riem, aaO, S. 102.

84 A. Arndt, Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung, S. 13.

auch zum Teil formuliert, daß die individualrechtliche Seite der Rundfunkfreiheit zu einer lediglich prozessualrechtlich bedeutsamen Hilfsfunktion "verblaßt" ⁸⁵ sei.

Dadurch, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Rundfunk als Meinungsmarkt, Forum, Medium und Multiplikator für den öffentlichen, allgemeinen Meinungsaustausch zur Verfügung stellt und eine möglichst effiziente Nutzung gebietet, wird auch reflexartig ⁸⁶ die subjektive allgemeine Meinungsäußerungsfreiheit eines jeden Bürgers geschützt ⁸⁷. Denn ohne den Rundfunk und dessen verschiedenartige Funktionen zur Meinungsartikulation und Kommunikation könnte das Individuum - rundfunkspezifisch in den Gremien vertreten - seine Meinung weniger "laut" und resonant, mangels Verstärkung und Multiplikation durch den Rundfunk, weniger umfassend und wirkungsvoll äußern. Diese, wenn auch verblaßte Bedeutung der individualrechtlichen Seite der Rundfunkfreiheit, rechtfertigt es, die Rundfunkfreiheit in den Kontext der subjektiven individualbezogenen Grundrechte aufzunehmen.

a) Institutionelle Bedeutung als "Plus" gegenüber der individuellen

Die institutionelle, überindividuelle ⁸⁸ Seite wird somit allgemein als ein "Plus" ⁸⁹ an Verfassungsgarantie gegenüber der (soweit überhaupt anerkannt) individualrechtlichen Seite angesehen. Daraus ergibt sich namentlich, daß ein aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hergeleiteter individueller Freiraum nicht als gegen die Anstalt gerichtetes Abwehr- bzw. Mitbestimmungsrecht, einer institutionellen Rundfunkfreiheit konträr gegenübergestellt werden kann ⁹⁰. Die verfassungsrechtliche Garantie des Rundfunks "überwölbt" ⁹¹ somit als ein "Mehr" ⁹² in jedem Fall einen etwaigen Individualanspruch des Programmitarbeiters auf freie Meinungsäußerung über den Rundfunk.

85 Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie des DLF, S.9 f; Starck, aaO, S. 13; Hoffmann-Riem, aaO, S. 102.

86 Hoffmann-Riem, aaO, S. 102; Berendes, aaO, S. 60.

87 Rudolf, aaO, S. 68.

88 Greiser, aaO, S. 81.

89 Rudolf, aaO, S. 66; Greiser, aaO, S. 81.

90 Ipsen, Mitbestimmung im Rundfunk, S. 36.

91 Michelberich, S. 203.

92 Greiser, aaO, S. 81 (zur Presse); Bachof/Rudolf, aaO, S. 27.

Auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 5 GG "mehr als nur das Individuelle Grundrecht des Bürgers" ⁹³ auf einen staatsgerichteten Freiheitsraum für seine Meinungsäußerung. Durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sei "insbesondere auch" die institutionelle Freiheit der Presse gewährleistet ⁹⁴. Dadurch, daß das Bundesverfassungsgericht die institutionelle Freiheit des Rundfunks für nicht weniger wichtig als die der Presse hält ⁹⁵, kann aus dieser Gleichsetzung auch eine indirekte Aussage des Bundesverfassungsgerichts dazu entnommen werden, in welchem Verhältnis es die individuelle zu der institutionellen Komponente der Rundfunkfreiheit sieht ⁹⁶.

Das Individualgrundrecht muß demnach regelmäßig der Instituts-garantie weichen. Wobei nicht ausgeschlossen ist, daß aufgrund einer im Einzelfall anzustellenden Güterabwägung auch einmal der subjektiv-individualrechtliche Aspekt vorrangige Bedeutung zu erlangen vermag. So könnte man einen, den Redakteuren teilweise rundfunkgesetzlich zugesicherten Anspruch, ihre persönliche Meinung mittels des Rundfunks äußern zu dürfen, als einen solchen Anwendungsfall der Verlagerung des Schwergewichts von der institutionellen Komponente zur Individualrechtlichen hin ansehen. Somit kann auch bei einem - eingeschränkt - individualrechtlichen Verständnis der Rundfunkfreiheit keine Aussage hinsichtlich der Zulässigkeit einer redaktionellen Mitbestimmung, namentlich der persönlichen Meinungsäußerung durch die Redakteure, gemacht werden, bevor nicht die institutionelle, objektive Komponente der Rundfunkfreiheit daraufhin untersucht worden ist.

b) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gebietet keine spezielle Organisationsform

Zwar wird, was die institutionelle Komponente der Rundfunkfreiheit angeht, der Rundfunk als Institution geschützt. Es wird jedoch allgemein davon ausgegangen, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG keine Aussage für eine spezifische Organisationsform des Rundfunks macht.

93 BVerfGE 12, 205 (259).

94 BVerfGE 12, 205 (260).

95 BVerfGE, ebda.

96 Rudolf, NJW 1972, 1293; ders., Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, S. 66; Leibholz, aaO, S. 26; Scharf, AfP, 1973, 457.

Namentlich sei die Rundfunkfreiheit nicht lediglich durch eine einzige spezielle organisatorische Struktur des Rundfunkveranstalters realisierbar⁹⁷. So hat auch das Bundesverfassungsgericht erklärt, daß seine Ausführungen, die die Organisationsform betreffen, für die jetzt gültige rechtliche Ausgestaltung des Rundfunkwesens⁹⁸ gelten. Die Organisationsstruktur liege wiederum in den faktischen Gegebenheiten des derzeit nur begrenzten Frequenzpotentials und dem daraus resultierenden Numerus clausus der Rundfunkanstalten begründet⁹⁹.

c) Schutz der derzeitigen Sondersituation des Rundfunks

Da Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG somit den Rundfunk schlechthin schützt, ohne eine besondere organisatorische Ausgestaltung dessen vorauszusetzen, bedeutet das, daß die (institutionelle) Rundfunkfreiheit, als aktuelle verfassungsrechtliche Garantienorm, den Rundfunk in seiner jeweiligen (verfassungskonformen) Organisationsform gewährleistet. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG schützt somit auch den Rundfunk, wie er sich in seiner derzeitigen "Sondersituation"¹⁰⁰ verwirklicht. Anderenfalls würde Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG leerlaufen. Diese Sondersituation verlangt gewisse Strukturprinzipien, unter anderem die Ausgewogenheit und Neutralisierung des Macht- und Kräftepotentials, das auf den Rundfunkveranstalter einwirkt und aus dem heraus sich die öffentliche Meinung konstituiert. Als diesbezügliche Konkretisierung gebietet diese Sondersituation eine Pluralisierung der Rundfunkgremien sowie ein spezielles Prinzip der rundfunkparlamentarischen Verantwortlichkeit. Da diese organisatorischen Grundsätze theoretisch, d.h. zumindest was die Konzeption des Gesetzgebers und die Idealvorstellung des Bundesverfassungsgerichts angeht, derzeit allein die freie und unabhängige Gestaltung und Veranstaltung des Rundfunks garantieren können¹⁰¹, sind diese Grundsätze auch - gleichsam als Reflex einer Einrich-

97 Scharf, AfP 1973, 458; Wufka, aaO, S. 95 Anm. 536; Bachof/Rudolf, aaO, S. 26; Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, S. 518; vgl. aber Art. 111 a II ba Verfassung; BVerfGE 12, 205 (262), 31, 314 (339); BVerwGE 39, 159 (168).

98 BVerfGE 31, 314 (327).

99 BVerfGE 12, 205 (261).

100 Ebda.

101 Stern/Bethge, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk, S. 46 f.

tungsgarantie der Rundfunkfreiheit - als institutionell gewährleistet anzusehen. Die jetzige Binnenorganisation der Rundfunkanstalten ist somit Bestandteil einer, an der derzeit gültigen rechtlichen Ausgestaltung des Rundfunkwesens orientierten, aktualisierten Institutionellen Rundfunkfreiheit. Daher läßt sich auch das Problem, inwieweit sich aus der institutionellen Komponente der Rundfunkfreiheit eine Aussage hinsichtlich der Redakteursmitbestimmung, namentlich der Zulässigkeit privater Meinungsäußerungen der Redakteure über den Rundfunk, herleiten läßt, an der derzeitigen Binnenstruktur der Rundfunkanstalten messen.

4. Unzulässigkeit privater Meinungsäußerung über den Rundfunk

Was die Zulässigkeit der privaten Meinungsartikulation über den Rundfunk durch die Programmmitarbeiter angeht, so wird sie, soweit ersichtlich, generell verneint¹⁰². Im wesentlichen werden dafür zwei Argumente genannt, die miteinander in Beziehung stehen und auch teilweise gegen die übrigen Mitbestimmungsforderungen der Redakteure ins Feld geführt werden.

a) Privilegierung

Durch die Anerkennung eines individuellen Rechtes der Programmmitarbeiter, ihre persönliche Meinung über den Rundfunk zu verbreiten, werde eine - winzige - Minderheit¹⁰³ in Anbetracht der Millionen von Bürgern, die die technischen Möglichkeiten dazu nicht haben, privilegiert¹⁰⁴. Vor allem wird auf die Gefahr hingewiesen, die darin besteht, daß die Position des einzelnen Redakteurs, der ohnehin schon die faktische Macht¹⁰⁵ dazu habe, Nachrichten und

102 Fuhr, aaO, S. 117; Berendes, aaO, S. 64; Starck, aaO, S. 12 f; Hoffmann-Riem, aaO, S. 102, 105 f, 109; Roellecke, AfP 1971, 10 f; v. Sell, aaO, S. 395; Bethge, JR 1972, 494; Michelbe-richt, S. 203; vgl. Erläuterungen Protokoll NDR-Statut, S.5; Rüfner, AöR 89, 298; v. Mangoldt, JöR Nr. 1 S. 83; Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 61, 64 f; Lenz, JZ 1963, 341; Ipsen, aaO, S. 35 ff; vgl. auch Rudolf, aaO, S. 67, 73; a.A. Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 48; zweifelhaft, Wenzel, aaO, S. 54, aber auch S. 28.

103 V. Sell, aaO, S. 395.

104 Roellecke, AfP 1971, 10 f ("Privilegierungstheorie"); Ossens- bühl, Freier Markt im Äther?; Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 65; Berendes, aaO, S. 64.

105 Roellecke, AfP 1971, 11; Starck, aaO, S. 12.

Meinungen zu manipulieren, durch Anerkennung eines Rechts auf persönliche Meinungsäußerung über den Rundfunk noch verstärkt würde. Insbesondere wird darauf aufmerksam gemacht, daß dieses Privileg gleichsam durch privatrechtlichen Anstellungsvertrag erlangt werde ¹⁰⁶.

Der Auffassung, die in der privaten Meinungsäußerung der Redakteure über den Rundfunk letztlich einen Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip sieht ¹⁰⁷, ist zuzustimmen. Die Tatsache, daß die Institution Rundfunk der Allgemeinheit wegen gewährleistet ist ¹⁰⁸, wäre damit, daß lediglich einem geringen Bruchteil dieser Allgemeinheit ein Recht sich des Mediums zu bedienen zugestanden würde, nicht vereinbar. Ebenso unvereinbar wäre eine Bevorzugung der Programmmitarbeiter gegenüber der großen Anzahl von Bürgern, die ebenfalls im Rundfunk ihre persönliche Meinung artikulieren würden, wenn sie es könnten, mit der Aussage des Bundesverfassungsgerichts, daß "alle" ¹⁰⁹ gesellschaftlich relevanten Mächte und Gruppen im Gesamtprogramm zu Wort kommen müssen. Zwar spielt in diesem Zusammenhang die Tatsache hinein, daß die Redakteure nicht die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Gruppenqualität besitzen und schon aus diesem Grunde nicht unter die Aussage des Bundesverfassungsgerichts fallen. Dennoch läge auch schon ohne Beachtung dieses Mangels - allein aufgrund der Nichtbefolgung des Gebots, daß "alle" (die die notwendigen rundfunkspezifischen Voraussetzungen besitzen) den Rundfunk als Sprachrohr benutzen dürfen - ein Verstoß gegen den in dieser Weise durch die Verfassungsrichter aktualisierten und konkretisierten Gleichheitssatz vor. Denn außer den Redakteuren hätte sonst regelmäßig ¹¹⁰ niemand faktisch die Möglichkeit, sich um seiner selbst willen ¹¹¹ über den Rundfunk äußern zu können, noch nicht einmal die Anstalt als solche ¹¹². Überdies wäre nicht einzusehen, daß lediglich aufgrund der Existenz eines Dienstvertrages bzw. der Kündigung dessen, bestimmten Bürgern die Möglichkeit, sich des Mediums Rundfunk zu bedienen, gegeben bzw. wieder genommen werden könnte.

¹⁰⁶ Berendes, aaO, S. 64.

¹⁰⁷ Vgl. Roellecke, AfP 1971, 11.

¹⁰⁸ V. Sell, aaO, S. 395.

¹⁰⁹ BVerfGE 12, 205 (261).

¹¹⁰ Ausnahmen: Eingeladene Diskussionspartner, Gäste.

¹¹¹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 109.

¹¹² Wufka, aaO, S. 76; Wenzel, aaO, S. 24.

Insbesondere bietet sich kein, über die jeweils betriebsinternen Kriterien hinausgehender, absoluter Bewertungsmaßstab an, der bei diesbezüglichen Entscheidungen anzulegen wäre ¹¹³. Außerdem ergäbe sich das Problem "gerecht", d.h. ohne erneut Privilegien zu schaffen, festzulegen, wer von den Programmitarbeitern, zu welcher Zeit und in welcher Form sich jeweils äußern dürfte. Es bestände die Gefahr, daß faktische Positionen und Vorrechte von den Redakteuren, möglicherweise verstärkt durch eine hinter ihnen stehende Lobby, untereinander erkämpft würden, die jeglicher Ausgewogenheit widersprächen.

Ein wichtiges Argument ist, daß den Redakteuren zu ihrer schon faktisch bestehenden Macht, die sich aus ihrer Nähe zum Programmgestaltungsprozeß ergibt ¹¹⁴, durch eine normative Garantie eine zusätzliche Aufwertung ¹¹⁵ zuteil würde. Eine solche ließe die Privilegierung der Redakteure gegenüber dem normalen Bürger und somit den Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip als besonders eklatant erscheinen. Außerdem bestände die Gefahr, daß aufgrund anstaltsexterner, sachfremder Einflüsse und Konformitätsdruck ¹¹⁶ die Redakteure, trotz Anerkennung eines Rechtes auf Verbreitung der eigenen Meinung, dennoch letztlich nicht die eigene Auffassung, sondern die anderer im Rundfunk artikulieren.

b) Mangelnde Gruppenqualität

Es ist unzutreffend, daß sich aus der objektiv-rechtlichen Funktion des Mediums Rundfunk ein Recht der Programmitarbeiter auf Teilhabe an der öffentlichen Kommunikation herleiten lasse, das ihnen einen Anspruch auf freie publizistische Tätigkeit im Rundfunk und auf Ausstrahlung eigenverantwortlicher Beiträge gewähre ¹¹⁷. Das würde voraussetzen - und insoweit wird das zweite Hauptargument, das gegen eine private Meinungsäußerungsfreiheit der Redakteure über den Rundfunk spricht, miteinbezogen -, daß die Redakteure rundfunkspezifisch legitimierte Repräsentanten der pluralistischen Gesellschaft sind ¹¹⁸. Das ist jedoch nicht der

¹¹³ Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 65.

¹¹⁴ Mai, Die innere Rundfunkfreiheit, S. 84, 86.

¹¹⁵ Hoffmann-Riem, aaO, S. 139 Anm. 46.

¹¹⁶ Wenzel, aaO, S. 55.

¹¹⁷ Wenzel, aaO, S. 53 f.

¹¹⁸ So vermutlich Skriver, aaO, S. 48.

Fall 119. Insbesondere ist eine Vielzahl von Meinungen der Programmmitarbeiter nicht identisch mit der Meinungspluralität der gesellschaftlich relevanten Kräfte 120. Auch wäre es sehr unwahrscheinlich, daß die Meinungen der Redakteure symmetrisch exakten der gesellschaftlich bedeutsamen Gruppen entsprächen 121. Theoretisch bestände für die Redakteure allerdings die Möglichkeit, sich dadurch, daß sie sich intensiv um ihrer selbst, ihrer gruppenspezifischen Probleme und Anliegen willen - gleichsam permanent "pro domo" artikulierend - des Mediums Rundfunk bedienen, als "neue" gesellschaftlich relevante Gruppe zu installieren 122. Was den Vorgang der Selbstetablierung als solchen angeht sowie die Tatsache, daß die Redakteure in diesem Fall als einzige (rundfunkspezifisch nicht relevante) gesellschaftliche Kraft unmittelbar auf das Programm einwirken könnten, bedeutete das einen Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit und den Gleichheitsgrundsatz. Eine solche Überrepräsentation durch die Redakteure verstieße gegen die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gebotenen Grundsätze der Ausgewogenheit und Neutralität des Rundfunkveranstalters und deren Konkretisierung in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Außerdem unterliegt es ausschließlich dem Ermessen des Gesetzgebers 123, eine Gruppe, die die notwendige gesellschaftliche Bedeutung besitzt, in den Kreis der rundfunkrechtlich als relevant erachteten Kräfte aufzunehmen. Schon aus diesem Grunde kommt eine Selbstetablierung nicht in Frage.

Somit ergibt sich als Teilergebnis, daß den Redakteuren ein Anspruch auf Artikulierung der persönlichen Meinung mittels des Mediums Rundfunk weder aus einer individuellen noch aus der institutionellen Komponente der Rundfunkfreiheit heraus zugestanden werden kann. Das wird auch dadurch bestätigt, daß eine Forderung nach Meinungsfreiheit der Redakteure über den Rundfunk heute 124 in keinem Redaktionsstatut mehr zu finden ist.

119 Hoffmann-Riem, aaO, S. 104 Anm. 16, S. 139 Anm. 46; vgl. auch Minderheitsvotum, BVerfGE 31, 314 (340).

120 Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 61.

121 Hoffmann-Riem, aaO, S. 109.

122 Hoffmann-Riem, aaO, S. 109, 139 Anm. 46.

123 Fuhr, aaO, S. 116.

124 So aber Entwurf WDR-Statut v. 2. Juni 1972; Hoffmann-Riem, aaO, S. 108 Anm. 9.

5. Sonstige Mitbestimmungsforderungen

Durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung der (institutionellen) Rundfunkfreiheit wird der Rundfunk in seiner derzeitigen Organisationsform geschützt. Diesem durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Schutz kommt jedoch nur dann praktische Bedeutung zu, wenn daraus Abwehrrechte gegen all diejenigen Kräfte hergeleitet werden können, die darauf abzielen, den Rundfunk verfassungswidrig zu beeinflussen, namentlich dessen freie und unabhängige Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen.

Es stellt sich die Frage, ob die Redakteure legitimiert sind, gegen Eingriffe in die Rundfunkfreiheit, die möglicherweise von der Anstalt selbst bzw. ihren Organen ausgehen, Verteidigungs- und Abwehrkräfte in Form einer redaktionellen Beteiligung zu mobilisieren. Das kann nur beantwortet werden, wenn zuvor dargelegt wurde, ob die Redakteure überhaupt und namentlich in der spezifischen Ausgestaltung der Redakteursmitbestimmung berechtigt sind, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für ihre Forderungen in Anspruch zu nehmen. Es stellt sich somit konkret das Problem, ob und gegebenenfalls inwieweit (auch) die Redakteure Träger und Subjekt der Rundfunkfreiheit sind. Darüberhinaus bedarf es der Untersuchung, welches Verhältnis im Bezug auf eine möglicherweise bestehende beiderseitige Trägerschaft hinsichtlich desselben verfassungsrechtlichen Freierraums zwischen den Redakteuren und der Anstalt besteht. Dabei muß insbesondere die Frage beantwortet werden, ob die Anerkennung eines grundrechtsbewehrten "Kampfrechtes" ¹²⁵ der Redakteure gegen die Anstalt rundfunkrechtlich konstruktiv möglich und rechtmäßig ist.

Als Ergebnis der Deutung des individuellen und institutionellen Verständnisses der Rundfunkfreiheit ergibt sich somit, daß keine positive Aussage für die in den Redakteursstatuten postulierten Mitbestimmungsforderungen gemacht werden kann.

¹²⁵ Vgl. Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 134; ders., JR 1972, 494.

II. Träger der Rundfunkfreiheit

1. Inhalt der Rundfunkfreiheit, insbesondere der Programmfreiheit als Ansatzpunkt der redaktionellen Mitbestimmung

Die Rundfunkfreiheit, gleichsam Generalklausel für eine Vielzahl von Einzelfreiheiten ¹²⁶, wird allgemein in eine materielle und formelle Komponente unterteilt ¹²⁷.

a) Formelle Komponente

Die formelle Rundfunkfreiheit wird als Sammelbegriff der wesentlichen rundfunkverfassungsrechtlichen Organisationsgrundsätze und derjenigen Normen verstanden, die Art und Weise der Erfüllung der Rundfunkaufgabe regeln. Wobei der formellen Rundfunkfreiheit gegenüber der eigentlichen Wahrnehmung der Rundfunkaufgabe (materielle Rundfunkfreiheit), im Hinblick auf Bestand und Schutz der Institution Rundfunk, lediglich eine dienende, funktionelle Bedeutung zugestanden wird. Danach ist die formelle Rundfunkfreiheit nur um der eigentlichen Aufgabenerfüllung des Rundfunks willen geschützt ¹²⁸.

b) Materielle Komponente

Unter der eigentlichen, der materiellen Rundfunkfreiheit, faßt man all diejenigen subjektiven Verbürgungen zusammen, die die unmittelbare Erfüllung der Rundfunkaufgabe gewährleisten und somit über das ausschließliche Zur-Verfügungstellen eines bestimmten organisatorischen Instrumentariums hinausgehen ¹²⁹. Es handelt sich dabei um Garantienormen für die Funktion des Rundfunks als Informationsquelle und Forum der öffentlichen Diskussion und Kritik. Sie gewährleisten, daß der Rundfunk - entsprechend seinem Anteil und seiner Bedeutung am demokratischen Kommunikations-, Meinungs- und Willensbildungsprozeß - durch die Verbreitung und Erstellung von Programmbeiträgen, seinem Auftrag gerecht werden kann. Dabei ist

¹²⁶ Dazu Wufka, aaO, S. 34 f; zum Begriff Rundfunkfreiheit: BVerwGE 39, 159 (163 f).

¹²⁷ Hoffmann-Riem, aaO, S. 27 Anm. 7; Wufka, aaO, S. 81 f, 36; Berendes, aaO, S. 49.

¹²⁸ Wufka, ebda.; Berendes, aaO, S. 49 f.

¹²⁹ Vgl. Berendes, aaO, S. 49.

von Bedeutung, daß es die Programmmitarbeiter sind, die durch ihre Programmgestaltungstätigkeit die materielle Rundfunkfreiheit faktisch verwirklichen und aktualisieren¹³⁰. Mithin ist der Wesenskern der materiellen Rundfunkfreiheit die Programmgestaltungsfreiheit¹³¹, um deren Zuordnung und Eingrenzung es in den Redaktionsstatuten geht und die somit Ansatzpunkt für einen Großteil der von den Redakteuren geltend gemachten Forderungen ist.

c) Inhalt der Programmgestaltungsfreiheit

Die nach den Rundfunkgesetzen dem Intendanten zustehende Programmgestaltungsbefugnis ist umfassend. Sie reicht von der Tätigkeit des Planens und des Vorbereitens, des Verteilens und Einsetzens der sächlichen und personellen Mittel sowie der zeitlichen und "räumlichen" Platzierung von Sendungen innerhalb eines Gesamtprogrammschemas bis hin zu Entscheidungen über singuläre Programmbeiträge. Sie umfaßt die Programmrahmenplanung als auch deren Ausfüllung und Realisierung mit redaktionellen und sendetechnischen Details¹³².

Dabei darf der Begriff der Programmgestaltung nicht restriktiv verstanden werden, wie es zum Teil getan wird¹³³. Es gehört dazu auch die freie Berichterstattung¹³⁴, das Recherchieren und Verbreiten von Nachrichten. Denn auch diese werden innerhalb des Gesamtprogramms in der für das jeweilige Medium geeigneten Weise aufbereitet, in einen Zeitplan eingepaßt und auf ihre Verbreitbarkeit, d.h. insbesondere auf ihren Wahrheitsgehalt hin überprüft. Auch die Entscheidung, ob eine Nachricht z.B. wegen ihres zweifelhaften Wahrheitsgehaltes zurückgehalten oder verbreitet wird, fällt unter die allgemeine Programmgestaltungsbefugnis, so wie sie in den Rundfunkgesetzen verstanden wird. Dasselbe gilt auch für Personalentscheidungen, die sich auf das Programm unmittelbar auswirken können. So gehört dazu die Auswahl eines Moderators, der in dem von ihm zu erbringenden Beitrag seine Meinung vertritt oder eines Regisseurs oder Redakteurs, deren Auffassungen zur Problematik einer Sendung dem Intendanten bekannt sind. Auch einzelne organi-

130 Mal, aaO, S. 85 f; Berendes, aaO, S. 64; Ipsen, aaO, S. 27.

131 Berendes, aaO, S. 49; Leibholz, aaO, S. 27.

132 Vgl. Wenzel, aaO, S. 4.

133 Vgl. Wenzel, aaO, S. 7.

134 Vgl. auch S. 46.

satorische Entscheidungen, bei denen mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Programm zu rechnen ist, tangieren eine so verstandene Programmgestaltung. Die Programmgestaltungsbefugnis als wesentliches Element der materiellen Rundfunkfreiheit¹³⁵ bedeutet somit Zuständigkeit, darüber zu entscheiden, welche Programmbeiträge in einer bestimmten Form, zu einer festgesetzten Zeit, von den jeweiligen Programmmitarbeitern präsentiert, vorbereitet bzw. ganz oder teilweise erstellt werden.

Dagegen wird man diejenigen, in den Forderungen der Redakteure ebenfalls angesprochenen Personal- und redaktionsorganisatorischen Entscheidungen, die sich nur mittelbar auf einen einzelnen Programmbeitrag auswirken - z.B. Beförderungen, Versetzungen, Neueinstellungen von Programmmitarbeitern oder Auflösung eines Studios, Verlagerung, Einsparung von Redaktionen - nicht mehr unter den Oberbegriff der Programmgestaltung subsumieren können. Das ist jedoch nur von terminologischer Bedeutung. Auch solche Maßnahmen, die in mittelbarer Form die Programmgestaltung tangieren, sind Bestandteil der Verwirklichung und Erfüllung der Rundfunkaufgabe. Somit gehören auch sie zum Schutzbereich der Rundfunkfreiheit.

2. Potentielle Träger der Rundfunkfreiheit

Da die Redakteure die Beteiligung an allen unter den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit fallenden, mittelbar und unmittelbar die Programmgestaltung berührenden Entscheidungen erstreben, rechtfertigt sich auch insoweit die Fragestellung, wer Träger der Rundfunkfreiheit ist¹³⁶. Ergibt sich, daß (neben oder möglicherweise sogar anstelle der Rundfunkanstalt) die Redakteure (Mit-) Träger dieses verfassungsmäßig gewährleisteten Freiheitsraums sind, so kann sich daraus eine Legitimation der Redakteursstatute ergeben. Denn die Tatsache, daß das Grundgesetz ein Rechtssubjekt mit Grundrechtsträgerqualität ausstattet, ist nicht Selbstzweck, sondern dient dazu, daß der Träger für die Aktualisierung des Grundrechts eintritt und dessen Schutz- und Garantiefunktion in der Rechtspraxis zum Leben erweckt. Denn praktische Bedeutung und Effektivität kommt

¹³⁵ Leibholz, aaO, S. 27.

¹³⁶ Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 159, zur präjudiziellen Bedeutung der Beantwortung dieser Frage für das Problem der Redakteursmitbestimmung bei der Presse.

einer Garantie- bzw. Abwehrrnorm nur dann zu, wenn zur Geltendmachung der Norm auch ein "Kläger" existiert ¹³⁷.

Eine solche Gewährleistungsfunktion könnte möglicherweise die von den Redakteuren erstrebte redaktionelle Mitbestimmung erfüllen. Dabei soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß es in der Mitbestimmungsfrage ausschließlich um Klärung und Abgrenzung der Rechtsbeziehungen zwischen den Redakteuren und der Anstalt geht. Mithin ist eine Trägerschaft der Redakteure lediglich dann und nur insoweit relevant, als sie anstaltsinterne Auswirkungen namentlich auf das Verhältnis Programmitarbeiter / Intendant hat.

In Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht ausdrücklich erwähnt, wer Träger der Rundfunkfreiheit ist. Es kommen als Berechtigte die öffentlich-rechtliche Anstalt und/oder ¹³⁸ die Programmitarbeiter, die durch die Gestaltung der einzelnen Programmbeiträge faktisch die Funktion der Rundfunkanstalt wahrnehmen ¹³⁹, in Frage ¹⁴⁰. Zum Teil wird die Qualifikation, Träger der Rundfunkfreiheit zu sein, der Gesellschaft, der Allgemeinheit als solcher zugestanden ¹⁴¹. Vereinzelt wird auch die Institution Rundfunk, "der" Rundfunk, als diesbezüglicher Grundrechtsträger verstanden ¹⁴². Möglich wäre es auch, daß der einzelne Bürger Träger der Rundfunkfreiheit ist ¹⁴³.

3. Die Rundfunkanstalt als Träger der Rundfunkfreiheit

a) Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts

Allgemein wird die Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die im Auftrag und nach Weisung des Staates, gleichsam als dessen verlängerter Arm und Sachwalter,

¹³⁷ Vgl. Bachof/Rudolf, aaO, S. 27.

¹³⁸ Wenzel, aaO, S. 40; Scheuner, VVDStRL 22, 13.

¹³⁹ Vgl. S. 153 Anm. 130.

¹⁴⁰ Herzog In: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 210; Gebel, aaO, S. 113 f; Berendes, aaO, S. 64; Ipsen, aaO, S. 27; Bethge, JR 1972, 494; Leibholz, aaO, S. 29; Starck, aaO, S. 12 f; Hoffmann-Riem, aaO, S. 102 f; Fuhr, aaO, S. 35 f; Wufka, aaO, S. 80; BVerfGE 31, 314 (322).

¹⁴¹ Berendes, aaO, S. 63.

¹⁴² Vgl. v. Sell, aaO, S. 394; Berendes, aaO, S. 62.

¹⁴³ Vgl. Bachof/Rudolf, aaO, S. 27.

Hoheitsaufgaben wahrnehmen, verneint ¹⁴⁴. Das gleiche gilt für Träger von Selbstverwaltungsaufgaben ¹⁴⁵. Anderenfalls würde die Idee der Staatsgerichtetheit der Grundrechte ¹⁴⁶ aufgegeben. Denn Zweck der Grundrechte ist es u.a. ¹⁴⁷, Schutz vor hoheitlichen, staatlichen Übergriffen zu bieten. Der Staat kann nicht gleichzeitig Adressat und Berechtigter eines Grundrechtes sein ¹⁴⁸. Die Grundrechte als Schutz- und Garantienormen können dann keine Aktualisierung im Sinne einer Geltendmachung gegenüber dem Grundrechtsverpflichteten gewährleisten bzw. eine solche erscheint schon denkgesetzlich als nicht realisierbar, wenn der Grundrechtsadressat mit dem Grundrechtsberechtigten identisch ist. Etwas anderes gilt nur für die prozessualen Grundrechte der Art. 101 Abs. 1 Satz 2, Art. 103, Abs. 1 GG, soweit man sie überhaupt als Individualgrundrechte ansehen kann: Der Staat als Prozesspartei muß dem Bürger, was dessen prozessuale Möglichkeiten betrifft, gleichgestellt sein.

b) Staatsfreie juristische Personen des öffentlichen Rechts

Identität von Grundrechtsadressat und Grundrechtsberechtigtem liegt dann nicht vor, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts nicht in der Funktion des staatlichen Hoheitsträgers tätig wird, sondern vom Staat unabhängig, gleichsam dem gesellschaftlich-privaten Bereich ¹⁵⁰ zuzurechnen ist. Der Anerkennung der Fähigkeit, Träger von Grundrechten zu sein, steht in diesem Fall sowohl denkgesetzlich als auch aus der Grundrechtsidee der Staats-

144 BVerfGE 31, 314 (322); Fuhr, aaO, S. 35; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 210.

145 Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 19 III Rdnr. 34 f.

146 Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 19 III Rdnr. 31; zum sog. status negativus: ders., aaO, Art. 17 Rdnr. 3; Hendrichs in: v. Münch, Grundgesetz, Kommentar, Art. 19 Rdnr. 35; zur Statuslehre: Jellinek, Allgem. Staatslehre, S. 419 f; weitergehend: Häberle VVDStRL 30, 69 ff passim, insbes. S. 73, 80 ff, 112 ff.

147 Häberle ebda.; Hendrichs, ebda.; vgl. z.B. Art. 6 IV GG als "soziales Grundrecht" und Art. 38 GG als "politisches Grundrecht"; BVerfGE 1, 208 (242); auch BVerfGE 7, 198 (204 f); BVerfG NJW 1972, 1561, 1563 f; zum Numerus clausus: Grundrechte als "Teilhaberechte"; vgl. auch BVerwGE 39, 159 (163).

148 Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft, S. 107; Dürig, ebda. und Rdnr. 34; Hendrichs, ebda.; BVerfGE 21, 362 (370).

149 Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 19 III Rdnr. 33; vgl. BVerfGE 21, 362 (373).

150 Gebel, aaO, S. 103.

gerichtetheit, den Staat als "Grundrechtswidersacher" ¹⁵¹ zu verstehen, nichts entgegen. Bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die nicht Sachwalter des Staates sind und somit auch nicht mit der staatlichen Hoheitsmacht gleichgesetzt werden können, fehlt es mithin an der Paradoxität, daß ein Träger öffentlicher Staatsgewalt Rechte gegen sich selbst in Anspruch nehmen und mit der Verfassungsbeschwerde ¹⁵² durchsetzen könnte. Daher ist anerkannt, daß jene Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, wenn und soweit sie vom Staat unabhängig sind ¹⁵³, auch Träger der gegen die staatliche Hoheitsgewalt gerichteten Grundrechte sein können ¹⁵⁴. Das ist der Fall bei wissenschaftlichen Hochschulen und Fakultäten ¹⁵⁵, den Kirchen ¹⁵⁶, insbesondere jedoch auch beim Rundfunk ¹⁵⁷.

Die Grundrechtsfähigkeit ergibt sich auch daraus, daß im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes juristischen Personen des öffentlichen Rechts Rechte zugewiesen sind ¹⁵⁸. Das ist bei den Kirchen ausdrücklich geschehen, vgl. Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Weimarer Verfassung. Zwar sind in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht ausdrücklich als Träger des dort verbürgten Grundrechts ausgewiesen. Einer solchen ausdrücklichen Zuweisung bedarf es jedoch auch nicht. Es genügt, daß die juristische Person des öffentlichen Rechts "unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zuzuordnen ist" ¹⁵⁹. Das ist, wie vom Bundesverfassungsgericht schon frühzeitig bei Universitäten und Fakultäten anerkannt, auch bei den Rundfunkanstalten der Fall. Diese sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gerade vor jenen Eingriffen geschützt werden, die unter den Abwehr- und Schrankenbereich der Rundfunkfreiheit fallen. So wird auch im Mehrwertsteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971 ausdrücklich bestätigt, daß auch die Rundfunkanstalten Träger der Rundfunkfreiheit seien ¹⁶⁰. Auch in der Ent-

151 Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 19 III Rdnr. 31.

152 Vgl. BVerfGE 31, 314 (321 f.).

153 Vgl. BVerfGE 31, 314 (322); 21, 362 (374).

154 Wenzel, aaO, S. 40 ff; Gebel, aaO, S. 39; Bethge, UFITA Bd.58 (1970), S. 123; Lenz, JZ 1963, 340.

155 BVerfGE 15, 256 (262); 21, 362 (373 f.).

156 BVerfG NJW 1967, 1413; Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog Art.19 III Rdnr. 39 e; BVerfGE 21, 362 (374).

157 Michelbericht, S. 203.

158 Bachof/Rudolf, aaO, S. 28; Lenz, JZ 1963, 340 f.

159 BVerfGE 21, 362 (373).

160 BVerfGE 31, 314 (322).

scheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Juni 1973 ¹⁶¹ (Lebach-Urteil) wird festgestellt, daß eine Rundfunkanstalt sich grundsätzlich für jede Sendung auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen kann ¹⁶².

Auch der Verfassungsgeber hat bereits den Rundfunkveranstalter als Träger der Rundfunkfreiheit angesehen ¹⁶³. Im Mai 1949, als das Grundgesetz inkraft trat, lag bereits die Konzeption für die durchgehend öffentlich-rechtlich auszugestaltende Organisation des Rundfunks vor. Einige Rundfunksender waren schon in Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt errichtet ¹⁶⁴. Es ist somit unwahrscheinlich, daß der Verfassungsgeber, im Wissen um die öffentlich-rechtliche Organisationsform, die Rundfunkfreiheit in den Grundrechtskatalog aufgenommen, wenn er die in dieser Weise organisierten Rundfunkveranstalter nicht für grundrechtsfähig gehalten hätte ¹⁶⁵. Mithin wird auch überwiegend anerkannt, daß die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Träger von Grundrechten, insbesondere der Rundfunkfreiheit ist ¹⁶⁶ und somit auch im Wege der Verfassungsbeschwerde eine Beeinträchtigung von Freiräumen geltend machen kann ¹⁶⁷.

c) Die Rundfunkfreiheit ist kein Recht, das lediglich zur Ausübung zur Verfügung steht

Dagegen soll nach anderer Auffassung ¹⁶⁸ die Rundfunkanstalt nicht Grundrechtsträger sein, sondern die Rundfunkfreiheit soll dieser nur zur "Ausübung" zur Verfügung stehen. Die Anstalt soll zwar zuständig sein, Abwehrrechte gegen Eingriffe in die Programmfreiheit geltend zu machen. Dazu soll sie jedoch nur aus ihrer Funktion als "Sachwalter" bzw. "Treuhänder" ¹⁶⁹ der Allgemeinheit heraus, die sie lediglich dazu berechtigt, das der Gesellschaft zustehende Grundrecht der Rundfunkfreiheit auszuüben, in der Lage

¹⁶¹ DÖV 1973, 451 ff.

¹⁶² Zur Rechtsprechung des BVerfG, vgl. Gebel, aaO, S. 38 f.

¹⁶³ Zweifelnd Gebel, aaO, S. 104.

¹⁶⁴ Vgl. S. 11 f.

¹⁶⁵ Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 210; Fuhr, aaO, S. 35 f.; Bachof/Rudolf, aaO, S. 28; Ipsen, aaO, S. 35.

¹⁶⁶ Scharf, AfP 1973, 459; Bethge, JR 1972, 495; Starck, aaO, S. 11; Rudolf, aaO, S. 20 f mit weiterem Nachweis; Michel-bericht, S. 203; Wufka, aaO, S. 80.

¹⁶⁷ Vgl. BVerfGE 31, 314 (322).

¹⁶⁸ Berendes, aaO, S. 62 ff.

¹⁶⁹ Bethge, JR 1972, 494.

sein. Bezüglich eines so verstandenen "Gemeinschaftsgrundrechtes" ¹⁷⁰ seien die Anstalten nur "Instrument" ¹⁷¹ eben dieser Gemeinschaft ¹⁷². In diese Richtung scheint auch die abweichende Meinung der Richter des Bundesverfassungsgerichts Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wand zum Urteil vom 27. Juli 1971 (Mehrwertsteuerurteil) ¹⁷³ zu gehen. Danach sind die Träger von Rundfunk- und Fernsehdarbietungen nicht eigentlich "Herr" ¹⁷⁴ des Hörfunks und des Fernsehens, sondern lediglich Instrument, mittels dessen die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen die öffentliche Aufgabe erfüllen ¹⁷⁵.

d) Vergesellschaftung des Rundfunks

Die Auffassung, die die Qualifikation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt als Träger der Rundfunkfreiheit verneint, ist irrig. Zwar ist es zutreffend, daß die Anstalten lediglich Instrument zur Erfüllung des vom Grundgesetz an die Gesellschaft verwiesenen Rundfunkauftrags sind. Nicht um der Anstalt, als juristische Person des öffentlichen Rechts willen, bedarf es der Schutz- und Garantiefunktion der Rundfunkfreiheit, sondern der Gesellschaft wegen, zur Gewährleistung des von ihr ausgehenden demokratischen Willensbildungsprozesses ¹⁷⁶. Dabei ist jedoch aus Praktikabilitätsgründen ¹⁷⁷ nicht die Gesellschaft, die Allgemeinheit als solche, zur Wahrnehmung und Verwirklichung der Rundfunkaufgabe bestellt, sondern - zumindest was die rundfunkgesetzgeberische Konzeption angeht - ein lediglich repräsentativer, aber handlungsfähiger Bruchteil der tragenden Kräfte der Allgemeinheit. Dieser ist organisatorisch zusammengefaßt und für die praktische Geltendmachung der Rundfunkfreiheit in die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt gekleidet. Die "parlamentarischen" Gremien in den Rundfunkanstalten stellen gleichsam eine Projektion dieser Gesellschaft dar. Dabei ist die öffentlich-rechtliche Anstalt die für den Rechtsverkehr notwendige handlungsfähige Integrationsform

¹⁷⁰ Berendes, aaO, S. 63.

¹⁷¹ BVerfGE 31, 413 (340) im Minderheitsvotum.

¹⁷² Berendes, aaO, S. 63.

¹⁷³ BVerfGE 31, 314 (337 ff).

¹⁷⁴ Vgl. dazu noch S. 165.

¹⁷⁵ BVerfGE 31, 314 (340).

¹⁷⁶ Betzge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 133; Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie des DLF, S. 10.

¹⁷⁷ Betzge ebda.

der tragenden Kräfte der Gesellschaft. Die auf diese Weise vollzogene "Vergesellschaftung" ¹⁷⁸ des Rundfunks, die Tatsache, daß nicht die Anstalt als solche "Herr" ¹⁷⁹ des Rundfunks ist, schließt nicht aus, daß die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Träger der Rundfunkfreiheit ist. Insbesondere vollzieht sich nicht mit Anerkennung ihrer Trägerschaft eine Kompetenzverlagerung in der Weise, daß es der Gesellschaft - rundfunkverfassungsrechtlich vertreten - nicht mehr zusteht, Kommunikation, Meinungs- und Willensbildung mittels ihres Mediums und Instruments Rundfunk zu betreiben, sondern, daß dieses Recht einem gleichsam neben der Gesellschaft stehenden Rechtsgebilde, öffentlich-rechtliche Anstalt, gebührt. Gesteht man der öffentlich-rechtlichen Anstalt die formelle Trägerschaft hinsichtlich Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu, so ändert das an der materiellen Zuständigkeit der Gesellschaft für das Rundfunkwesen nichts. Die Rundfunkanstalt selbst besitzt keine eigene, am öffentlichen Kommunikationsprozeß konstruktiv partizipierende Meinung, sondern sie hat nur jene der gesellschaftlich relevanten Kräfte darzustellen ¹⁸⁰. Dieses gilt umso mehr, da - was die Eigenständigkeit der Anstalt und ihren vermeintlichen Aliud-Charakter gegenüber der Gesellschaft betrifft - eine Relativierung insoweit eintritt, als die Anstalt nur ein Rechtsgefüge darstellt, das inhaltlich von den tragenden Kräften der Gesellschaft ausgefüllt wird. Jedes Anstaltsorgan ist unmittelbar gesellschaftlich legitimiert und beruht somit letztlich auf Kreation oder Bestellung durch Repräsentanten der Allgemeinheit. Jegliches Handeln der Anstalt, ihrer Organe und Amtswalter liegt ebenso in dieser Legitimation begründet. Es besteht mithin kein Grund, der Anstalt die Qualifikation, Träger der Rundfunkfreiheit zu sein, abzusprechen und dafür dem rechtlich konturlosen ¹⁸¹, zur praktischen Geltendmachung ungeeigneten ¹⁸², juristisch-soziologischen Gebilde Gesellschaft zuzugestehen.

Wenn die Rundfunkanstalten im Minderheitsvotum zum Mehrwertsteuerurteil demnach als Instrument bezeichnet werden, so wird dadurch

178 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S.134; Roellecke, AfP 1971, 11.
179 BVerfGE 31, 314 (340).

180 Wenzel, aaO, S. 47; Hoffmann-Riem, aaO, S. 102 Anm. 8: keine Meinung des Rundfunks, sondern nur Meinungsäußerung über den Rundfunk.

181 Scheuner, aaO, S. 13 Anm. 38.

182 Vgl. S. 159 Anm. 17i.

die lediglich formale Funktion der Anstalten betont. Allgemein bedeutet die Tatsache, daß ein Rechtsträger sein Recht von einem anderen Rechtssubjekt herleitet, noch nicht, daß deswegen auch seine Rechtsträgerschaft geleugnet werden müßte. So kann, um eine Parallele aus dem Schuldrecht heranzuziehen, eine Rechtsperson prozeß- und materiellrechtlich allein verfügungsberechtigter Inhaber eines Anspruches sein, obwohl wirtschaftlich gesehen der eigentlich Berechtigte ein anderer ist (fiduziarisches Rechtsverhältnis) ¹⁸³. So verstanden läßt sich auch von der Rundfunkanstalt als "Treuhänder" der Gesellschaft ¹⁸⁴, von einer verfassungsrechtlichen "actio pro societate" ¹⁸⁵ durch die Rundfunkanstalt sprechen. Überdies wird im Minderheitsvotum nicht etwa die Gesellschaft als Träger der öffentlichen Aufgabe der Rundfunkveranstaltung bezeichnet, sondern die Anstalt ¹⁸⁶. Daher müssen auch die, der Gewährleistung der Aufgabenerfüllung dienenden Schutz- und Garantierechte, nämlich die Rundfunkfreiheit, eben diesen Trägern zugewiesen werden. Für einen dogmatischen Umweg dergestalt, daß die Anstalten nur Ausübungsberechtigte, nicht aber Inhaber der Schutz- und Garantierechte sind, bestand somit für die das Minderheitsvotum vertretenden Richter kein Grund.

e) Keine Grundrechtssubjektivität "des" Rundfunks

Auch für ein Denkmodell, daß "der" Rundfunk, die Institution als solche, Träger der Rundfunkfreiheit ist ¹⁸⁷, besteht aus den aufgezeigten Gründen keine Notwendigkeit. Vor allem gilt in noch größerem Maße als bei "der" Gesellschaft, für "den" Rundfunk, daß das jeweilige Gebilde rechtlich zu unbestimmt, konturlos und unformierbar ist, um als Träger der Rundfunkfreiheit in Betracht zu kommen.

183 Vgl. dazu Fikentscher, Das Schuldrecht, § 57 IV; Medicus, Bürgerliches Recht, § 21.

184 Bethge, JR 1972, 494; Berendes, aaO, S. 63; v. Sell, RuF 1970, Heft 1, S. 20.

185 Ossenbühl, Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie des DLF, S. 10.

186 BVerfGE 31, 314 (339 f.).

187 Vgl. Berendes, aaO, S. 62 f.

f) Der einzelne Bürger nicht Träger der Rundfunkfreiheit

Auch der einzelne Bürger ist nicht Träger der Rundfunkfreiheit. Er ist nicht mit der Allgemeinheit identisch, sondern nur Teil dieser. Somit ist seine Meinung auch nicht gleichbedeutend mit der pluralistischen Meinung. Seine Kritik, sein Diskussionsbeitrag repräsentieren nicht die allgemeine, öffentliche Diskussion, sondern können nur subjektiver Bestandteil dieser sein. Ebenso wie bei den Redakteuren sind nicht in der Person des einzelnen Bürgers die vom Bundesverfassungsgericht geforderten bedeutsamen, mannigfaltigen, politischen und weltanschaulich-gesellschaftlichen Strömungen vereint, die ausschließlich dazu berechtigen, Programme zu gestalten und deren Entstehung zu verantworten und zu kontrollieren¹⁸⁸.

g) Ergebnis

Somit ist als Ergebnis festzuhalten, daß die verfassungsrechtlich gewährleistete Rundfunkfreiheit ausschließlich für die Gesellschaft und den von ihr ausgehenden demokratischen Willensbildungsprozeß postuliert und deswegen auch nur von den tragenden Kräften dieser Gesellschaft, die gleichsam "hochgerechnet" in den Gremien repräsentiert sind, verwirklicht werden darf. Dabei ist Instrument und Mittel zu dieser Verwirklichung die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt. Um diese Aufgabe optimal wahrnehmen zu können, ist es notwendig, daß Rundfunkanstalten Träger der Rundfunkfreiheit sind¹⁸⁹.

4. Redakteure als Träger der Rundfunkfreiheit

Die Frage, ob auch Redakteure Subjekt der Rundfunkfreiheit sein können, ist lediglich präjudiziell¹⁹⁰. Bejahendenfalls bedarf es darüberhinaus der Untersuchung, wer in diesem Fall Adressat des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist. Denn nur dann, wenn ein den Redak-

¹⁸⁸ BVerfGE 12, 205 (262).

¹⁸⁹ Vgl. S. 158 Anm. 166; Berendes, aaO, S. 62 Anm. 247 mit umfassendem Nachweis; a.A. Scheuner, aaO, S. 13; Oppermann, aaO, S. 518 Anm. 308.

¹⁹⁰ Vgl. Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 60; S. 154 Anm. 136.

teuren diesbezüglich zugestandenes Schutz- und Garantierecht nicht nur staatsbezogen ¹⁹¹ ist - insoweit wird die Rundfunkanstalt, da von Trägern staatlicher Hoheitsgewalt (weitgehend) unabhängig, nicht berührt - sondern auch anstaltsinterne Bedeutung hat, kann daraus eine für die Mitbestimmungsforderung der Redakteure positive Antwort hergeleitet werden ¹⁹².

a) Die Redakteure bedürfen der aktuellen Schutzfunktion der Rundfunkfreiheit

Die Frage, ob die Programmmitarbeiter ihrerseits neben der Anstalt Subjekt der Rundfunkfreiheit sind, wird überwiegend bejaht ¹⁹³. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Schutz- und Garantiefunktion des von den öffentlichen Medien ausgehenden Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesses wäre nicht von optimaler Effizienz, wenn ausschließlich die Rundfunkanstalten selbst als Träger der Rundfunkfreiheit anerkannt würden. Die Programmmitarbeiter, die in der täglichen Rundfunkpraxis durch die Erstellung der einzelnen Programmbeiträge die Aufgaben der Rundfunkanstalt wahrnehmen und somit die Programmfreiheit faktisch verwirklichen, bedürfen daher der Schutzfunktion der Rundfunkfreiheit in demselben Maße wie die Anstalt. Der Verfassungsgeber wollte das Rundfunkwesen bestmöglich absichern. Das ist aber nur dann möglich, wenn sich auch der einzelne Redakteur gegen Eingriffe und Beeinträchtigungen von außerhalb der Anstalt, die seine Arbeit gefährden, zur Wehr setzen kann. Zwar wäre in einem solchen Fall auch die Anstalt selbst betroffen und könnte die Verletzung der Rundfunkfreiheit aus eigenem Recht geltend machen. Das bedeutete aber, daß der einzelne Programmmitarbeiter und mit ihm die Rundfunkfreiheit schutzlos blieben solange nicht die Anstalt, vertreten durch ihre Organe, sich der Angelegenheit annehmen würde und sich gegen die Eingriffe wehrte.

¹⁹¹ Vgl. S. 156.

¹⁹² Ipsen, aaO, S. 27.

¹⁹³ Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 132; ders., JR 1972, 494; Skriver, aaO, S. 47; Ipsen, aaO, S. 27; Hoffmann-Riem, aaO, S. 103 f Anm. 13 mit Nachweis; Berendes, aaO, S. 64 Anm. 257 mit Nachweis; Starck, aaO, S. 12 f; Leibholz, aaO, S. 29; Rudolf, aaO, S. 21 Anm. 31; Fuhr, aaO, S. 36; Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 19 III Rdnr. 41; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 5 Rdnr. 210; Kull, AfP 1971, 102; a.A. Wenzel, aaO, S. 45; vgl. auch BVerwGE 39, 159 (163).

Zur Verdeutlichung soll der Konfliktfall dienen, der Anlaß für die Redakteursstatutenbewegung ¹⁹⁴ war. Wie schon dargelegt, ging es darum, die Programmmitarbeiter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ebenso wie Beamte und sonstige Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, einer über den Umfang des § 138 StGB hinausreichenden Informationspflicht zu unterwerfen. Billigte man nur der Anstalt die Rundfunkfreiheit zu, bedeutete das für den einzelnen Programmmitarbeiter, daß er nicht von sich aus - unter Berufung auf die Rundfunkfreiheit - sich gegen eine solche Inpflichtnahme wenden könnte. Namentlich könnte er sich nicht weigern, im Rahmen eines Amtshilfeersuchens Mitteilungen an Staatsanwaltschaft und Polizei zu machen. Vielmehr bedürfte er in diesem Fall dazu der Genehmigung des Trägers der Rundfunkfreiheit, der Rundfunkanstalt. Eine Zustimmung wäre jedoch in der derzeitigen Rundfunkpraxis aufgrund des Einflusses, den Exekutive und politische Parteien anstaltsintern besitzen, nicht in jedem Falle gewährleistet. Das bedeutete, daß die Rundfunkfreiheit verletzt würde, ohne daß die Verletzung geltend gemacht werden könnte. Denn um eine gravierende Grundrechtsverletzung durch staatliche Eingriffe handelte es sich, wenn das unabhängige und freie Recherchieren, Vorbereiten und Gestalten eines Programmbeitrags von der Pflicht zur Amtshilfe, zur Jederzeitigen (auf staatlich-hoheitliche Weisung erfolgende!) Preisgabe von Informationen verdrängt würde, die im Zusammenhang mit der Erstellung des Programmbeitrages und somit in Erfüllung der Rundfunkaufgabe erworben wurden ¹⁹⁵. Außerdem würden die Redakteure dann sicherlich keine Informationen mehr bekommen, da die Informanten nicht mehr mit Diskretion rechnen könnten ¹⁹⁶. Anhand dieses Beispiels ist zu ersehen, daß die Rundfunkfreiheit nur dann hinreichend gewährleistet ist, wenn auch die Redakteure selbst Träger des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind ¹⁹⁷.

b) Redakteure als mittelbar pluralistisch legitimierte Träger der Rundfunkfreiheit

Träger der Rundfunkfreiheit kann lediglich sein, wer rundfunkspezifisch, gesellschaftlich legitimiert ist. Nur wer die Qualifikation

¹⁹⁴ Vgl. S. 1 f.

¹⁹⁵ Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 132.

¹⁹⁶ Skriver, aaO, S. 50.

¹⁹⁷ Zur Geltendmachung vgl. S. 222 ff.

besitzt, die tragenden Kräfte der Gesellschaft zu repräsentieren, kann auch Subjekt der Summe jener Möglichkeiten und Freiräume sein, die die Rundfunkfreiheit ausmachen. Im Gegensatz zu den Rundfunkanstalten fehlt es den Redakteuren an einer solchen unmittelbar pluralistischen Legitimation. Sie werden nicht direkt von den tragenden Kräften der Gesellschaft gewählt und bestellt, wie es bei einem Großteil der Mitglieder der Gremien - was zumindest die Konzeption des Gesetzgebers angeht - der Fall ist. Vielmehr partizipieren die Redakteure lediglich in ihrer Rolle als Aufgabenwahrer, in ihrer Funktion, die sie im Rahmen der Erfüllung des Anstaltsauftrages innehaben, an der rundfunkspezifischen, gesellschaftlichen Legitimation, die Grundlage allen Handelns der Anstalt und ihrer Organwahrer ist. Auf diese - funktionelle - Weise in die Anstalt integriert, erlangen die Redakteure eine gleichsam mittelbar rundfunkrechtliche Legitimation. In eben diesem Maße, wie die Redakteure mittelbar durch die Anstalt rundfunkverfassungsmäßig, pluralistisch legitimiert sind, sind sie daher auch Träger der Rundfunkfreiheit. Es handelt sich mithin um eine eingeschränkte, von der Erfüllung der Anstaltsaufgabe abhängige Trägerqualifikation¹⁹⁸. Die Redakteure sind somit nicht mit dem originären Verfassungsauftrag ausgestattet¹⁹⁹, durch die Erstellung ihrer Programmbeiträge zum demokratischen Urteils- und Willensbildungsprozeß beizutragen. Sie nehmen nur teil an der Erfüllung eben dieses den Anstalten zugewiesenen Auftrags.

In diesem Sinne ist auch zu verstehen, wenn nach der dissentierenden Meinung der Verfassungsrichter zum Mehrwertsteuerurteil "noch weniger" als die Anstalt selbst, die berufsmäßigen Akteure innerhalb der Rundfunkanstalt als Herren des Rundfunks anzusehen sind²⁰⁰. Dennoch soll nicht ausgeschlossen sein, daß die Programmitarbeiter Subjekt der Rundfunkfreiheit sein können. Die Tatsache, daß die Anstalten keine Herren des Rundfunks sind, bedeutet nicht, daß ihnen auch die Fähigkeit, Subjekt der Rundfunkfreiheit zu sein, abzusprechen ist. Durch die im Minderheitsvotum verwandte Formulierung soll lediglich darauf hingewiesen werden, daß es nicht

198. Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 133; Fuhr, aaO, S. 36; Erläuterungen, Protokoll NDR-Statut, S. 3 f; Ipsen, aaO, S. 27, 37;

199. Vgl. v. Sell, Publizistik 1969, 395.

200. BVerfGE 31, 314 (340).

primär die Anstalt ist, um derentwillen die Rundfunkfreiheit gewährleistet ist, sondern die Gesellschaft, deren tragenden Kräfte in den Rundfunkparlamenten repräsentiert sind. Die Anstalt wird nur um ihrer Funktion willen geschützt. Entsprechendes gilt auch für die Redakteure. Auch ihnen muß, um eine optimale Geltendmachung der Rundfunkfreiheit zu gewährleisten, insoweit die Grundrechtssubjektivität zuerkannt werden. Da sie ihre Legitimation dazu nicht unmittelbar von den tragenden Kräften der Gesellschaft herleiten, sondern ihnen die entsprechenden Freiräume lediglich durch die Anstalt vermittelt werden, sind sie noch weniger als die Anstalt selbst, als die eigentlich Begünstigten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen. Sie sind nicht Nutznießer sondern gleichsam Diener des Rundfunks.

Daß die Anerkennung der Grundrechtsträgerschaft der Redakteure sachgerecht ist, ergibt sich auch aus einer Parallele zum Hochschulrecht. Nicht nur Hochschulen und Fakultäten sind Träger des Art. 5 Abs. 3 GG, sondern auch Hochschullehrer, Wissenschaftler und sonstige in Forschung und Lehre Tätigen ²⁰¹. Nur auf diese Weise wird der Bedeutung der entsprechenden Grundrechtsnorm entsprochen, nämlich optimale Schutz- und Garantiegewährleistung für das jeweils der verfassungsrechtlichen Obhut unterstehende Rechtsgut.

c) Redakteure nur als Amtswalter Träger der Rundfunkfreiheit

Als Konsequenz dieser Überlegungen ergibt sich, daß dem jeweiligen Programmmitarbeiter die Rundfunkfreiheit nicht als Privatperson, sondern ausschließlich als Aufgabenträger ²⁰² zusteht. So ist der einzelne Programmmitarbeiter nur insoweit Subjekt der Rundfunkfreiheit, als er an der Verwirklichung des Rundfunkauftrags teil hat. Er kann nur dann eine Grundrechtsbeeinträchtigung geltend machen, wenn durch diese seine Programmgestaltungstätigkeit tangiert wird. Es geht somit namentlich nicht um Beschränkungen, die seinen Status als Arbeitnehmer berühren.

²⁰¹ Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 150; Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog Art. 19 III Rdnr. 40 d; Hoffmann-Riem, aaO, S. 104.

²⁰² Hoffmann-Riem, aaO, S. 105; Starck, aaO, S. 13; Erläuterungen Protokoll NDR-Statut S. 3; Skriver, Redaktionsstatute für die Innere Pressefreiheit, S. 106; zur Kritik, Bethge UFITA Bd. 69 (1973), S. 146 f.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit der einzelne Programmitarbeiter durch Artikulierung und Verbreitung seiner persönlichen Meinung als Aufgabenwahrer an der Erfüllung der Rundfunkaufgaben partizipiert und demzufolge unter den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fällt. Entsprechend dem oben Erörterten gilt, daß der jeweilige Redakteur, soweit er von der Anstalt ermächtigt ist, seine persönliche Auffassung zu einem bestimmten Sachverhalt als konstruktiven Bestandteil der öffentlichen Meinung wiederzugeben²⁰³, er auch Träger der Rundfunkfreiheit ist. Wenn die "private" Meinung des Programmitarbeiters von der Rundfunkanstalt bewußt als repräsentativer Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung verbreitet wird, kann sich der jeweilige Mitarbeiter bei Eingriffen auch auf die Rundfunkfreiheit stützen. Denn dann wird er unmittelbar in Erfüllung der Programmaufgabe des Rundfunks und somit in seiner Funktion als Aufgabenwahrer tangiert.

d) Ergebnis

Mithin ergibt sich, daß auch die Programmitarbeiter, um den Erfordernissen eines weitestmöglichen Schutzes der Rundfunkfreiheit zu entsprechen, als Träger des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG legitimiert sind. Da einer solchen Rechtsposition nur anstaltsextern-komplementäre Auswirkungen zukommen, das Problem der Redakteursmitbestimmung aber ausschließlich anstaltsintern-konträrer Natur ist, bedarf es mithin der Untersuchung, ob die Rundfunkfreiheit für die Redakteure auch anstaltsinterne Wirkungen hat. In diesem Falle könnten möglicherweise eine Eingrenzung der Intendantenallmacht und eine zumindest den Forderungen in den Redakteursstatuten entsprechende unverbindliche redaktionelle Mitwirkung für berechtigt und sachgerecht erscheinen.

III. Innere Rundfunkfreiheit als eine gegen die Anstalt gerichtete Rechtsposition

1. Besonderes Gewaltverhältnis

Die Frage, ob den Redakteuren eine so verstandene innere Rund-

203 Vgl. S. 49 ff.

funkfreiheit zusteht, ist heftig umstritten ²⁰⁴. Bedenken gegen die Zulässigkeit einer anstaltsinternen Rundfunkfreiheit in Form eines gegen die Anstalt gerichteten verbindlichen Mitbestimmungsrechtes oder einer unverbindlichen Beteiligung könnten sich daraus ergeben, daß die Programmitarbeiter innerhalb der Anstalt möglicherweise in einem sog. besonderen Gewaltverhältnis ²⁰⁵ stehen. Aus diesem Grund könnte die Ausübung der Grundrechte durch den einzelnen Mitarbeiter eingeschränkt sein ²⁰⁶.

Die Anerkennung eines besonderen Gewaltverhältnisses setzt im allgemeinen voraus, daß ein Bürger in die Verwaltung eingegliedert und im besonderen Maße der Staatsgewalt unterworfen ist ²⁰⁷. Es erscheint daher fraglich, ob die auf einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag beruhende Rechtsbeziehung zwischen der vom Staat (weitgehend) unabhängigen Anstalt und den Programmitarbeitern die Voraussetzungen für ein über die allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten hinausgehendes "verwaltungsrechtliches" Sonderverhältnis ²⁰⁸ erfüllt. Zwar ist das Dienstverhältnis der Beschäftigten bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts inhaltlich weitgehend den beamtenrechtlichen Vorschriften angenähert ²⁰⁹. Zum Teil werden auch in den einzelnen Rundfunkgesetzen den Bediensteten der Rundfunkanstalten besondere, ebenfalls den Beamten obliegende Pflichten ausdrücklich auferlegt ²¹⁰. Auch verbindet den Programmitarbeiter über sein privatrechtliches Treue- und Pflichtverhältnis hinaus ein besonderes Amtswalter-Rechtsverhältnis mit der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Dennoch ist es zweifelhaft, ob sich daraus ein gesteigertes Abhängigkeitsverhältnis, das einem öffentlich-rechtlichen Sonderstatus ²¹¹ im Sinne eines besonderen Gewaltverhältnisses entspricht, herleiten läßt.

204 Dafür: Hoffmann-Riem, aaO, S. 104 f; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 210; a.A.: Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 132 ff; Ipsen, aaO, S. 27, 37; vgl. Roellecke, AfP 1971, 11; Starck, aaO, S. 12; Fuhr, aaO, S. 36; Berendes, aaO, S. 64 Anm. 259 mit umfassendem Nachweis.

205 Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 210; Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 47; Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 137; Wenzel, aaO, S. 50.

206 Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 19 III Rdnr. 18.

207 Wolff II, aaO, § 99 IV a, b; vgl. auch Forsthoff, VerwR, § 7 A1 (S. 127 ff).

208 Wolff ebda., und Wolff/Bachof, VerwR § 32 IV c 3.

209 Vgl. S. 52 f.

210 Vgl. z.B. § 19 GBRA.

211 Wolff/Bachof, VerwR § 32 IV c 3.

Auf die Beantwortung dieser Frage kommt es jedoch nicht an. Die Rechtmäßigkeit einer redaktionellen Beteiligung beurteilt sich ausschließlich nach den Erfordernissen einer optimalen Erfüllung der Rundfunkaufgabe. Inhalt und Ausmaß einer anstaltsinternen Rundfunkfreiheit hängen davon ab, inwieweit eine Mitwirkung oder Mitbestimmung der Redakteure dazu beitragen, daß die Rundfunkanstalt den ihr durch Art. 5 GG auferlegten Programmauftrag bestmöglich verwirklichen kann. Namentlich ist die Ausübung der Rundfunkfreiheit durch die Redakteure in der Weise, daß daraus Rechte gegen die Anstalt abgeleitet werden können, nur dann zulässig, wenn nicht die Anstalt in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt wird. Dieses gilt unabhängig davon, ob man aufgrund der Staatsfreiheit des Rundfunks das Bestehen eines besonderen Gewaltverhältnisses beim Rundfunk verneint oder - mehr formal-organisatorisch argumentierend - deswegen, weil die Redakteure Bedienstete einer öffentlich-rechtlichen Anstalt sind, ein besonderes Gewaltverhältnis bejaht. In jedem Falle wird das Ergebnis einer Rechtmäßigkeitsuntersuchung das gleiche sein. Auch innerhalb eines besonderen Gewaltverhältnisses ergeben sich keine anderen Schranken als die, die ohnehin schon aus Art. 5 GG heraus geboten sind ²¹².

2. Verbindliche Mitbestimmung

a) Argumente, die für eine Mitbestimmung sprechen

Die Gebotenheit eines rechtsverbindlichen anstaltsinternen Frei- raums für die Programmitarbeiter könnte sich daraus ergeben, daß Beeinträchtigungen der Rundfunkfreiheit nicht nur von unmittelbar außerhalb der Rundfunkanstalt kommen, sondern auch ihren Ursprung in der Anstalt selbst haben können ²¹³. So besteht schon wegen der derzeitigen organisatorischen Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Organe die Wahrscheinlichkeit, daß aufgrund der Geltendmachung parteipolitischen und staatlichen Einflusses eine unabhängige, tendenz- und richtungsfreie Rundfunkver-

212 Vgl. BVerfGE, NJW 1972, 811, zum bes. Gewaltverhältnis bei Strafgefangenen.

213 Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 151; Rau, Innere Rundfunkfreiheit, S. 147.

anstellung nicht gewährleistet ist. Einer solchen Gefährdung der Rundfunkfreiheit könnten die Redakteure möglicherweise entgegen-treten. Die Redakteure sind wegen ihrer mangelnden "organschaf-flichen" Verantwortlichkeit gegenüber den Rundfunkgremien - im Gegensatz zum Intendanten und den leitenden Programmverantwor-tlichen, die hinsichtlich ihrer Berufung und dem Abschluß ihrer Arbeitsverträge unmittelbar von den Gremien abhängig sind ²¹⁴ - von unmittelbar staatlicher, parteipolitischer Einflußnahme frei. Was ihre arbeitsrechtliche Situation betrifft, stehen sie, ins-besondere die Festangestellten, unter dem Schutz von Personalver-tretungs- ²¹⁵ und Kündigungsschutzrecht. Ihre relativ unabhängige Position innerhalb der Anstalt stände somit einer staats- und parteiunabhängigen anstaltsinternen Gegenposition zu den Organen nicht entgegen. Außerdem sind die Redakteure, als hinsichtlich der Erstellung der Programmbeiträge mit der Arbeitsmaterie eng ver-traute und sachverständige Anstaltsbedienstete, besonders geeignet, eine Korrektivfunktion gegenüber etatistischen, verbands- und parteipolitischen Eingriffen wahrzunehmen.

b) Mangelnde Mitbestimmungslegitimation der Redakteure

Obwohl die Redakteure wegen dieser Unabhängigkeit prima vista dafür prädestiniert zu sein scheinen, an der unabhängigen und freien Erfüllung der Rundfunkaufgabe verbindlich teilzuhaben und ihnen somit eigentlich eine entsprechende grundrechtsbewehrte an-staltsintern relevante Rechtsposition zustehen müßte, ist das nicht der Fall. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, daß jegliches Handeln des Rundfunkveranstalters und seiner Aufgabenwalter einer gesell-schaftlichen, pluralistischen Legitimation unterliegt. Dieses fin-det seine Entsprechung- zumindest was die Intention der jeweiligen Bundes- und Landesrundfunkgesetzgeber angeht - in der Binnenorga-nisation der Rundfunkanstalten, insbesondere der Struktur der Gremien. Danach sind jedoch die Programmmitarbeiter aufgrund ihrer nur eingeschränkten (mittelbaren ²¹⁶, von der Anstalt abgeleiteten) rundfunkspezifischen Legitimation nicht ohne weiteres berechtigt, Freiräume gegenüber der Anstalt geltend zu machen und daraus eine redaktionelle Mitbestimmung herzuleiten.

214 Vgl. §§ 19, 20, 21 ZDF SV.

215 Vgl. auch § 65 BPersVertrG.

216 Vgl. S. 164 f.

(1) Verfassungskonformes Handeln der Anstalt

Dieses ist am wenigsten dann zulässig, wenn die Anstalt sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfassungskonform verhält. Das gilt insbesondere dann, wenn die Zusammensetzung der Gremien den Prinzipien der Unabhängigkeit und Tendenzfreiheit entspricht und die Programm- und Personalentscheidungen des Intendanten an den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen ausgerichtet sind. Unter diesen Voraussetzungen ist jedes Handeln eines Organwalters unmittelbar rundfunkspezifisch, pluralistisch legitimiert und es besteht die Chance der bestmöglichen Verwirklichung der Rundfunkfreiheit.

Eine Einflußnahme in Form eines verbindlichen Mitbestimmungs- oder Vetorechtes durch eine nicht (unmittelbar) rundfunkverfassungsmäßig legitimierte Gruppe, die eine Modifizierung einer Intendantenentscheidung gegen dessen Willen bewirkte, bedeutete in diesem Fall, daß dieser Entscheidung die unmittelbare rundfunkspezifische, pluralistische Legitimationsgrundlage entzogen würde. Zwar sind die Redakteure als Amtswalter mittelbar, "derivativ" pluralistisch legitimiert und sie sind konsequenterweise auch insoweit Träger der Rundfunkfreiheit. Aus diesem lediglich durch die Anstalt vermittelten Freiraum läßt sich jedoch keine Zuständigkeit herleiten, Entschlüsse der Anstaltsleitung eigenverantwortlich zu modifizieren oder ihre Durchführung zu vereiteln. Die den Redakteuren übertragene Rechtsposition kann nur innerhalb des von der Rundfunkanstalt vorgegebenen unmittelbar pluralistisch fundierten Entscheidungsrahmens geltend gemacht werden. Eine Entscheidung der Redakteure, die gegenüber der Anstaltsentscheidung ein aliud oder majus darstellte, ist nicht zulässig. Der Schutzgehalt, den die Redakteure aus der Rundfunkfreiheit herleiten, kann nicht umfassender sein als jener, der der Anstalt selbst verfassungsrechtlich zugewiesen ist ²¹⁷. Somit können die Redakteure den ihnen zustehenden Freiraum nur zugunsten der Anstalt ²¹⁸ und parallel ²¹⁹ zu deren Entscheidungen aktualisieren. Ein "Kampfrecht", konträr ²²⁰ gegen die Anstalt gerichtet, kommt somit -

217 Erläuterungen Protokoll NDR-Statut, S. 4 f.

218 Fuhr, aaO, S. 36.

219 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 133 f.

220 Ders., ebda und JR 1972, 494.

zumindest solange sich die Anstalt selbst verfassungskonform verhält - nicht in Betracht.

(2) Nichtverfassungskonformes Handeln der Anstalt

Etwas anderes könnte sich möglicherweise dann ergeben, wenn die Anstalt gegen die verfassungsrechtlichen Erfordernissen der Unabhängigkeit und Freiheit der Rundfunkveranstaltung verstößt. Das kann dadurch geschehen, daß die Gremien parteipolitisch oder etatistisch ausgerichtet sind oder Einzelmaßnahmen des Intendanten nicht aufgrund eigener unabhängiger Entscheidungen, sondern wegen sachfremder Einflußnahme und Druck anstaltsfremder Gruppen zustande kommen.

Solange und soweit die Rundfunkanstalten nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genügen, können sie sich in ihrem Handeln nicht auf die Rundfunkfreiheit berufen. In diesem Fall kann man den Programmitarbeitern auch nicht die Befugnis zuerkennen, gleichsam stellvertretend für die insoweit nicht verfassungskonform "funktionierende" Rundfunkanstalt eigenverantwortlich die Rundfunkaufgabe wahrzunehmen. Auch insoweit gilt das soeben Dargelegte. Da die Redakteure nicht selbst unmittelbar verfassungsrechtlich, rundfunkspezifisch legitimiert sind, sondern nur als Aufgabenwalter an der der Anstalt zustehenden Legitimation und den daraus abgeleiteten grundrechtsbewehrten Freiräumen partizipieren, können sie sich bei Verstößen der Anstalt gegen die Rundfunkfreiheit ebenfalls nicht auf die Rundfunkfreiheit berufen. Denn wenn die Rundfunkanstalt verfassungswidrig, d.h. nicht mehr pluralistisch legitimiert handelt, kann sie eine - nicht mehr vorhandene - rundfunkspezifische gesellschaftliche Legitimation auch nicht mehr an ihre Aufgabenwalter vermitteln. In demselben Maße wie ein Rechtsträger seiner Rechte verliert, kann sie auch dessen Erfüllungsgehilfe nicht mehr geltend machen. Da es den Redakteuren neben ihrer fehlenden originären, in diesem Fall auch an einer derivativen Legitimierung mangelt, können ihnen keine verbindlichen Rechtspositionen zugestanden werden. Somit ist es z.B. bei verfassungswidriger Besetzung der Gremien allein dem Rundfunkgesetzgeber vorbehalten, eine Änderung herbeizuführen. Insbesondere können die Redakteure wegen ihrer mangelnden verfassungs-

rechtlichen Legitimation nicht für sich in Anspruch nehmen, Rundfunkgesetzgeberische Versäumnisse und Mängel durch eine Art redaktionelles Gegengewicht aufzuheben. Eine verstärkte Rechtsposition der weder mittelbar noch unmittelbar rundfunkrechtlich legitimierten Redakteure würde nicht dem Gebot des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und seiner Konkretisierung durch den Rundfunkgesetzgeber genügen. Eine rundfunkrechtlich nicht legitimierte und somit auch nicht rundfunkspezifisch kontrollier- und steuerbare anstaltsinterne Machtposition bedeutete ein Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit.

(3) Kein "Notstandsrecht" bei untätigem Gesetzgeber

Aber auch dann, wenn sich ergäbe, daß die derzeitige Rundfunkstruktur verfassungswidrig ist, der Gesetzgeber sich aber weigerte entsprechend zu handeln, könnten die Redakteure daraus kein "rundfunkrechtliches" ²²¹ Notstandsrecht ²²², die Verfassungsmäßigkeit durch ihre verbindliche Mitbestimmung herzustellen, herleiten. Auch insoweit kann den Redakteuren keine gegen die Anstalt gerichtete Rundfunkfreiheit zugebilligt werden. Es bestände in diesem Fall die Gefahr, daß sich die rundfunkrechtlich nicht legitimierten Redakteure ständig auf den Ausnahmezustand der Verfassungswidrigkeit der Zusammensetzung der Gremien beriefen und eine ihnen zugestandene Rundfunkfreiheit als Kampf- und Teilhaberecht gegen die Anstalt nutzen würden. Häufige Konflikte und Unstimmigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit der Gremien oder bestimmter Intendantenmaßnahmen und somit eine Behinderung der Rundfunkarbeit wären unumgänglich.

Aber auch einzelne verfassungswidrige Maßnahmen der Anstaltsleitung bei an sich Verfassungsgemäßheit der Gremien können nicht Rechtfertigungsgrund für ein grundrechtsbewehrtes verbindliches Teilhaberecht der Redakteure gegenüber der Anstalt sein. Eine verbindliche Mitsprache der Redakteure mit dem Ziel, die Beeinträchtigungen zu beseitigen, hätte möglicherweise in der Rundfunkpraxis fortwährend eine Berufung der Redakteure auf vermeintliche Verstöße des Intendanten gegen die Rundfunkfreiheit und somit häufige Auseinandersetzungen und Verteidigung der gegenseitigen Positionen

²²¹ Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 148.

²²² Vgl. Art. 20 IV GG.

zur Folge. Auch in diesem Fall wäre eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Redakteuren und Anstaltsleitung nicht wahrscheinlich. Außerdem bestände die Gefahr, daß dieselben rundfunksachfremden und anstaltsexternen Einflüsse, die auf die Anstaltsleitung einwirken und dafür verantwortlich sind, daß deren Entscheidungen und Maßnahmen nicht in jedem Falle den Grundsätzen der staats-, partei- und verbandspolitischen Unabhängigkeit und Freiheit entsprechen, auch gegenüber den mit einer verstärkten, anstaltsinternen Rechtsposition versehenen Redakteuren geltend gemacht würden. Eine Verlagerung der Einflußnahme in die Redakteurstuben²²³ würde in eben demselben Maße die von der Verfassung gebotene Verwirklichung der Rundfunkfreiheit in Frage stellen, wie das bei der derzeitigen Rundfunkpraxis der Fall ist. In Verbindung mit der sowieso derzeit schon bestehenden faktischen Machtfülle der Redakteure, die sich aus deren Sachnähe zum Programmgestaltungsprozeß ergibt, stellte eine in dieser Weise unzulässige Verstärkung der Position der Redakteure ein Verstoß gegen den Grundsatz der Ausgeglichenheit der Kräfte innerhalb der Programmgestaltung dar.

Allerdings kann man den Redakteuren möglicherweise zugestehen, hinsichtlich des jeweiligen vermeintlich verfassungswidrigen Sachverhalts Überprüfungs- und Kontrollinstrumentarien in Gang zu setzen, um eine gerichtliche Klärung oder eine anstaltsinterne bzw. -externe Aufsichtsmaßnahme zu bewirken. Da es sich jedoch dabei nicht um echte Mitbestimmungsbefugnisse, um die Geltendmachung gegen die Anstalt gerichteter verbindlicher, diese beschränkende Zuständigkeiten handeln kann, soll diese Möglichkeit der Absicherung und Aktualisierung der Rundfunkfreiheit durch die Redakteure an dieser Stelle außer Betracht bleiben.

c) Ergebnis

Somit ergibt sich, daß in jedem denkbaren Falle, sei es, daß die Erfüllung der Rundfunkaufgabe verfassungsmäßig oder aufgrund binnenstruktureller Mängel oder unzulässiger Einzelmaßnahmen verfassungswidrig erfolgt, eine verbindliche Mitbestimmung der Redak-

²²³ Vgl. Ross, Der Rundfunk erlebt das Ende des Wachstums.

teure gegen die Rundfunkfreiheit verstieße. Insoweit besteht Übereinstimmung mit der Rechtslage, die sich anhand der Bundes- und Landesrundfunkgesetze feststellen ließ. Ein grundrechtsbewehrtes Freiheitsrecht der Redakteure gegen die Anstalt gerichtet, kann somit diesen nicht zugestanden werden.

3. Innere Rundfunkfreiheit als unverbindliches Mitwirkungsrecht

Aus dem den Redakteuren zustehenden Komplementärrecht, die Rundfunkfreiheit zugunsten der Anstalt geltend machen zu dürfen, könnte sich eine anstaltsinterne Berechtigung herleiten lassen, in redaktionellen und damit zusammenhängenden personellen und redaktionsorganisatorischen Angelegenheiten mitzuwirken. Möglicherweise sind die Redakteure berechtigt, Kontrollmechanismen, die im wesentlichen den Forderungen in den Statuten entsprechen, zur Überprüfung und Einhaltung der Verfassungsgemäßheit des anstaltlichen Handelns in Gang zu setzen. Wie aufgezeigt, steht einem anstaltsinternen Partizipieren der Redakteure an der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit dann nichts entgegen, wenn die Programmmitarbeiter dazu beitragen, den Anstaltsauftrag bestmöglich zu erfüllen. Somit muß ihnen ein aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG herzuleitender Freiraum dann zuerkannt werden, wenn sie ihn zugunsten der Erfüllung des Anstaltsauftrags zur Aktualisierung und Entfaltung bringen ²²⁴. Die Frage nach der Beteiligung der Redakteure ist somit letztlich anhand einer Güterabwägung ²²⁵ zu lösen. Auf der einen Seite steht die Tatsache, daß die Redakteure faktisch die Erfüllung der Rundfunkaufgabe vornehmen und darüber hinaus rechtlich an der Rundfunkfreiheit insoweit partizipieren, als sie diese komplementär, parallel zur Anstalt (mit-) verwirklichen. Außerdem spricht für eine Redakteursmitbestimmung, daß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als aktuelle Freiheitsgarantie möglichst offen und für jedermann zugänglich ²²⁶ und nutzbar konzipiert ist, ohne daß dieses im Sinne des oben erörterten individuellen Grundrechtsverständnisses einen Anspruch auf Zugang zum Rundfunk für jedermann bedeuten muß. Denn Funktion des Rundfunks ist es, für die Meinungsartikulation und den Meinungsaustausch aller Bürger Medium, Forum und Multiplikator zu sein.

224 Vgl. Fuhr, aaO, S. 36; Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 133 f.

225 Vgl. Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 211, 171.

226 Vgl. BVerwGE 39, 159 (164).

Das verlangt, daß der Kreis derjenigen, die aktiv an der Wahrnehmung der Funktionen des Rundfunks beteiligt sind, möglichst groß sein muß ²²⁷.

Auf der anderen Seite kann, um dem verfassungsrechtlichen Gebot der Ausgewogenheit und der Nichteinseitigkeit des Rundfunks gerecht zu werden, nicht jedermann an der Erfüllung der Rundfunkaufgabe verbindlich teilhaben, sondern nur eine rundfunkspezifisch ausgewogene Minderheit, die die tragenden Kräfte der Allgemeinheit repräsentiert. Die Teilhabe anderer Bereiche der Öffentlichkeit, die nicht die notwendige gesellschaftliche Relevanz besitzt, ist somit nur dann verfassungsrechtlich zulässig - mag sie "an sich" auch noch so produktiv und belebend für die Erfüllung der Rundfunkaufgabe sein - wenn die rundfunkverfassungsspezifische Balance nicht tangiert wird ²²⁸. Es ist somit bei jeder von den Redakteuren geltend gemachten Forderungen einmal nach dem Nutzen zu fragen, den eine gesteigerte Mitwirkung der Redakteure für eine optimale Erfüllung der Rundfunkaufgabe bringt. Zum anderen gilt es zu überprüfen, ob sich durch die Mitwirkung des den Rundfunk beherrschende Kräfteverhältnis verschiebt. Trifft letzteres zu, ist eine auch "an sich" noch so effektive und nützliche Mitwirkung der Redakteure nicht rundfunkverfassungskonform. Eine Berufung auf die Rundfunkfreiheit ist insoweit nicht möglich.

Nachfolgend soll daher anhand der einzelnen in den Redaktionsstatuten postulierten redaktionellen Mitbestimmungsforderungen geprüft werden, inwieweit durch eine Anerkennung dieser eine optimale Erfüllung der Rundfunkaufgabe erreicht werden kann.

a) Gewährleistung der Überzeugungsfreiheit

(1) Überzeugungsfreiheit im Hinblick auf Verbesserung der Programmbeiträge grundsätzlich zulässig

Grundsätzlich wird man sagen müssen, daß die Anerkennung von Überzeugungsfreiheit ²²⁹ Initiative und Leistungsfähigkeit der Programmmitarbeiter zu fördern vermag. Denn nur wenn ein Journalist

²²⁷ Vgl. allgemein BVerfGE 6, 35 (72).

²²⁸ Vgl. Bethge, JR 1972, 494 f.

²²⁹ Vgl. S. 43 ff.

nicht gegen seine Überzeugung einen Programmbeitrag gestalten muß, kann er aufgrund fundierter und ausgewogener Argumente und eines verstärkten persönlichen Engagements und Eintretens für etwas, "hinter dem er steht", eine qualitativ hochwertige publizistische Leistung erbringen²³⁰. Überdies muß davon ausgegangen werden, daß der betreffende Redakteur, wenn er einen "unehrlichen", ihm aufgezwungenen Beitrag erstellen soll, sich regelmäßig weigern wird, den Auftrag auszuführen. Aufgrund dessen wird es zu Friktionen und Konflikten kommen, die das redaktionelle Betriebsklima beeinträchtigen und sich allgemein für die gesamte Redaktion leistungsverringern auswirken werden.

Neben diesen spezifisch die Qualität der einzelnen Programmbeiträge berührenden Auswirkungen ist die Anerkennung eines Überzeugungsfreiraums von grundlegender Bedeutung für die Aufgabenerfüllung des Rundfunks und den Journalismus schlechthin. Dadurch, daß ein vorgesetzter Mitarbeiter einem nachgeordneten Weisungen erteilt, eine bestimmte Meinung zu vertreten, Nachrichten zu unterdrücken oder solche, die hinsichtlich ihres Wahrheitsgehaltes zweifelhaft sind, dennoch zu verbreiten, wird der demokratische Kommunikations- und Urteilsbildungsprozeß auf unzulässige Weise beeinflußt. Der dem Rundfunk von der Verfassung her zugewiesenen Aufgabe, Medium bzw. Faktor der öffentlichen Meinungsbildung zu sein²³¹, kann in diesem Fall nicht entsprochen werden. Lehnte man eine Überzeugungsfreiheit ab, so hieße das zu akzeptieren, daß das für den demokratisch-politischen Meinungs- und Willensbildungsvorgang konstitutive Nachrichten- und Meinungskontingent und dessen Verbreitung ausschließlich von einer zahlenmäßig geringen journalistischen Oberschicht - letztlich den Intendanten - abhängig ist. Dadurch würde gegen die Rundfunkfreiheit verstoßen, denn in extremo hieße das, daß nur solche Meinungen und Nachrichten die Öffentlichkeit erreichen, die zuvor einen Filterprozeß durchlaufen haben. Dieser stellte, zumindest was das Unterdrücken von Fakten und Ansichten beträfe, eine Vorzensur dar, die jedoch wegen der mangelnden staatlichen Komponente nicht unmittelbar von Art. 5 Abs. 1 Satz 3 erfaßt würde²³².

Ein solches Gebot der Rücksichtnahme auf die publizistische Reputation, auf das Selbstwertgefühl und die Selbstachtung des Redak-

230 Vgl.S. 52 .

231 BVerfGE 12, 205 (260).

232 Herzog In: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 74 ff.

teurs läßt sich auch aus der dem Anstellungsverhältnis immanenten Fürsorgepflicht des Anstaltsleiters als Arbeitgeber gegenüber den Redakteuren als Arbeitnehmer herleiten.

Dabei ist jedoch das Verbot, Überzeugungszwang durch den Intendanten auszuüben, nicht identisch mit dem rundfunkverfassungsrechtlich dem Intendanten zustehenden Weisungsrecht, auch im Einzelfall Programmanweisungen sowie Inhalt und Gestaltung eines Programmbeitrags betreffende Instruktionen zu geben ²³³. Dennoch kann es in Einzelfällen zu Überschneidungen zwischen der Intendantenkompetenz einerseits und der Überzeugungsfreiheit der Redakteure andererseits kommen. Das ist dann möglich, wenn sich alle Redakteure weigern, z.B. zu einem bestimmten politischen Vorgang in einem Programmbeitrag Stellung zu nehmen und sie es mithin der Anstalt unmöglich machen, insoweit der Erfüllung ihrer Rundfunkaufgabe nachzukommen ²³⁴. Oder aber, wenn eine Nachricht aus Sicherheitsgründen bzw. um die Arbeit der Polizei oder sonstiger staatlicher Organe nicht zu gefährden oder zu erschweren, noch nicht gesendet werden soll (darf) ²³⁵. In solchen und ähnlich gelagerten Fällen muß es dem Intendanten als dem anstaltsintern und -extern für jeden Programmbeitrag Verantwortlichen obliegen, einen Redakteur anzuweisen, Stellung zu nehmen oder die Verbreitung der Nachricht zu untersagen. Dabei ist den Interessen und Belangen der Allgemeinheit, die der Intendant aufgrund seiner rundfunkspezifischen, pluralistischen Legitimation vertritt, Vorrang gegenüber dem individuellen Überzeugungskonflikt des einzelnen Programmitarbeiters einzuräumen ²³⁶. Insoweit scheidet damit eine Berufung auf die dem jeweiligen Programmitarbeiter "an sich" zustehende Rundfunkfreiheit aus. Für ihn bleibt somit als einziger Ausweg aus einem möglicherweise bestehenden Gewissenskonflikt die Kündigung ²³⁷.

Im übrigen gilt, was auch schon bei der Erörterung der rundfunkgesetzlichen Rechtslage dargelegt wurde. Insbesondere kann der Intendant, um dem verfassungsrechtlichen Gebot der Ausgewogenheit und Neutralität des Rundfunks zu genügen, befugt bzw. verpflichtet

233 Vgl. S. 29 f.

234 Hoffmann-Riem, aaO, S. 136; Rau, Innere Rundfunkfreiheit, S.154.

235 Als eklatantes Beispiel dafür bieten sich die Vorabveröffentlichungen der mit der DDR ausgehandelten Verträge durch die Presse an.

236 Vgl. Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 212.

237 Hoffmann-Riem, aaO, S. 136.

sein, eine extrem tendenziöse, einseitige Stellungnahme oder Meinung nicht ins Programm aufzunehmen ²³⁸.

Somit ergibt sich, daß ein Überzeugungsfreiraum für zulässig und den Erfordernissen der Rundfunkfreiheit entsprechend erachtet werden muß soweit damit eine ausgewogene und qualitativ hochwertige journalistische Leistung verbunden ist ²³⁹. Dabei müssen jedoch die Funktionsfähigkeit der Anstalt und die bestmögliche Erfüllung der Rundfunkaufgabe die der Überzeugungsfreiheit immanenten Schranken sein.

(2) Zurechenbarkeit der einzelnen Programmbeiträge

Die Betrachtung darüber, inwieweit dem einzelnen Programmitarbeiter Überzeugungsfreiheit zu gewähren ist, kann jedoch nicht abgeschlossen werden, ohne daß untersucht ist, welcher Bereich innerhalb des journalistischen Betätigungsfeldes überhaupt für die Installation eines Weigerungsrechtes der Programmitarbeiter in Betracht kommt ²⁴⁰. Namentlich muß aufgezeigt werden, ob ein schutzwürdiger Freiraum schon dort anzusiedeln ist, wo ein Redakteur mit seiner Arbeit - die sich möglicherweise im Recherchieren, Aufbereiten und Zutragen von Fakten für den Programmbeitrag eines Kollegen erschöpft - noch nicht in der Weise an die Öffentlichkeit tritt, daß er sich mit seiner Leistung gegenüber dem Rezipienten identifiziert ²⁴¹. Oder ob der Bereich der zu berücksichtigenden Überzeugungsfreiheit erst dort beginnt, wo ein Beitrag einem Redakteur als eigener zugerechnet wird. ²⁴²

Das Problem, daß ein Programmitarbeiter bei seiner journalistischen Arbeit möglicherweise Gewissenskonflikten ausgesetzt ist, daß er eine bestimmte redaktionelle Tätigkeit gegen seine Überzeugung ausübt, kann in mannigfaltiger Form auftreten. Es ist unabhängig davon, ob der jeweilige Aufgabenwalter für den Rezipienten als Verantwortlicher zu erkennen oder in anderer Weise mit seinem Beitrag zu identifizieren ist.

238 Vgl. Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 212.

239 Scharf, AfP 1973, 459; Greiser, aaO, S. 175 und Kull, Grundsätze zur Inneren Pressefreiheit, S. 58 (zur Presse).

240 Dazu Hoffmann-Riem, aaO, S. 133 ff.

241 So Ziegler, DöV 1971, 655.

242 Hoffmann-Riem, aaO, S. 134.

Dennoch ist es nicht möglich, alle potentiellen Fälle eines Verstoßes gegen die persönliche Überzeugung in dem von den Redakteuren erstrebten und grundsätzlich auch anzuerkennenden Freiraum zu erfassen. Es bedarf daher insoweit einer Einschränkung.

Eine optimale Funktions- und Leistungsfähigkeit des Apparates Rundfunk ist nur dann gewährleistet, wenn die Einbeziehung eines möglichst großen Teiles der Mitarbeiter in die verschiedenen Programmaufgaben garantiert ist. Namentlich darf nicht die Möglichkeit bestehen, daß Programmmitarbeiter unter dem Deckmantel der Überzeugungsfreiheit ihre Mitarbeit verweigern und dadurch möglicherweise die Erfüllung des Rundfunkauftrages in Frage stellen. Daher muß ein Kriterium gefunden werden, das es ermöglicht, bei den Redakteuren lediglich vorhandene Unlust und Abneigung, ein bestimmtes Thema zu bearbeiten - als Ausübung der Überzeugungsfreiheit deklariert - gegenüber einer von aner kennenswerten Motiven getragenen Weigerung, einen Beitrag zu erstellen oder an seiner Gestaltung mitzuwirken, abzugrenzen.

Als ein solches Abgrenzungsmerkmal für das Ausmaß des zu schützenden Verhaltens der Programmmitarbeiter muß das Kriterium der persönlichen Zurechenbarkeit dienen, d.h. die Beantwortung der Frage, ob nach "außen" ein Programmmitarbeiter mit einem Programmbeitrag identifiziert werden kann ²⁴³. Denn dann, wenn ein Redakteur für einen erkennbar von ihm stammenden Beitrag von den Rezipienten, gewissermaßen moralisch und journalistisch zur Verantwortung gezogen wird, und er für eine geäußerte Ansicht einstehen muß, kann von ihm nicht verlangt werden, einen Beitrag entgegen seiner Überzeugung zu gestalten. Das gilt insbesondere, wenn die Gefahr besteht, daß er journalistisch unglaubwürdig wird, die Reduzierung oder der Verlust seines publizistischen Stellenwertes, "seines Gesichtes" auf dem Spiel steht. So ist es z.B. für einen Journalisten, dessen politische Richtung und Einstellung zu bestimmten Problemen bekannt ist, im Hinblick auf sein journalistisches Ansehen und sein Gewissen unzumutbar, für einen in die Gegenrichtung tendierenden Programmbeitrag zu firmieren. Hat er sich im umgekehrten Fall in einem auf Weisung erstellten Beitrag gegen seine Überzeugung, nach außen für den Rezipienten erkennbar, festgelegt

243 Hoffmann-Riem, aaO, S. 133 ff.

und somit persönlich journalistisch gebunden, so ist ihm dadurch seiner publizistischen Integrität, Glaubwürdigkeit und vor allem seiner Selbstachtung wegen verwehrt, eine andere Meinung zu vertreten. Es wird ihm in diesem Fall nur schwer möglich sein, sich der sich selbst, aufgrund des auf Weisung erstellten und ihm zugerechneten Beitrags auferlegten journalistischen Schranken zu entledigen ²⁴⁴. Die somit gleichsam aufgezwungene publizistische Selbstbindung ist daher in den Fällen, in denen mit einer Identifizierung des Programmgestalters mit seinem Beitrag durch den Rezipienten zu rechnen ist, unzulässig. Zwar kann auch dann, wenn keine Zurechenbarkeit vorliegt, eine angewiesene Aufgabe der Überzeugung des Angewiesenen widersprechen und ihm somit die Erfüllung der Aufgabe "unzumutbar" machen ²⁴⁵. Jedoch dieser sich rein auf das "forum internum" beschränkende Gewissenskonflikt muß aus Gründen der Funktions- und Leistungsfähigkeit eines Rundfunkbetriebs für die Forderung in den Redakteursstatuten nach Überzeugungsfreiheit unberücksichtigt bleiben ²⁴⁶. Als Ausweg bliebe auch hier für den betroffenen Redakteur nur der Arbeitsplatzwechsel. Somit gehen auch die Forderungen der Redakteure in den Statuten ausschließlich von einer Beschränkung des Freiheitsraumes der Überzeugungsfreiheit auf "nach außen" zurechenbares Verhalten aus. Danach soll kein Journalist in einem Beitrag, in dem er als Redakteur oder Autor verantwortlich "zeichnet" ²⁴⁷, eine seiner Überzeugung widerstrebende Meinung als eigene "vertreten" ²⁴⁸, "äußern" ²⁴⁹ oder unter "seinem Namen verantworten" ²⁵⁰ müssen.

Überdies soll nicht unbeachtet bleiben, daß die aufgezeigte Konfliktsituation in der Rundfunkpraxis eine Ausnahmeerscheinung ²⁵¹ sein wird. Das ergibt sich unter anderem daraus, daß der Intendant, um eine möglichst reibungslose und somit effektive Erfüllung der Programmaufgabe bemüht sein und mithin Auseinandersetzungen darüber, ob sich ein Programmmitarbeiter auf seine Überzeugungsfreiheit berufen darf, wenn immer möglich vermeiden wird.

244 Vgl. S. 51.

245 Vgl. Ziegler, DöV 1971, 655.

246 Vgl. Mai, aaO, S. 86 f.

247 Vgl. ZDF-Leitordnung III 4 a.

248 Art. 2 NDR-Statut; SWF Grundsätze III 3.

249 Art. 2, 1 BR Dienstanweisung; III 10 Programmanweisung WDR.

250 Art. 2, 1 BR Dienstanweisung.

251 Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 137.

Somit ergibt sich - auch insoweit mit der rundfunkgesetzlichen Rechtslage übereinstimmend ²⁵² -, daß die den Redakteuren zustehende anstaltsinterne Rundfunkfreiheit eine Überzeugungsfreiheit innerhalb des dargelegten Rahmens garantiert ²⁵³.

b) Verfassungsmäßigkeit einer Beteiligung der Redakteure bei Eingriffen in die von ihnen gefertigten Programmbeiträge

Die von den Redakteuren erstrebte Begründungs- bzw. Rechtfertigungspflicht stände einer optimalen Erfüllung der Programmaufgabe entgegen, wenn dadurch der Programmgestaltungsprozeß, der anstaltsinterne Arbeits- und Produktionsablauf behindert und somit an Effektivität verlieren würde.

Es ist abzusehen, daß nicht in jedem Fall eines Eingriffs in einen Beitrag die Redakteure mit der von dem verantwortlichen Programmmitarbeiter dafür geltend gemachten Begründung einverstanden sein werden. Mithin wird es zu Meinungsverschiedenheiten, möglicherweise "endlosen" Diskussionen über die Berechtigteit des jeweiligen Eingriffs kommen. Dabei ist nicht auszuschließen, daß solche Konflikte den Arbeitsablauf in den betroffenen Programmabteilungen verzögern und deren Leistungsfähigkeit einschränken werden. Außerdem bestände möglicherweise die Gefahr, daß Programmverantwortliche und Redakteure - um Konflikte und Unannehmlichkeiten zu vermeiden - ihre Entscheidungen und Beiträge jeweils nach den diesbezüglichen Erwartungen der "anderen Seite" hin orientierten. Farb- und Konturlosigkeit der Programmbeiträge wären Folgen eines solchen Vorgehens.

Diese Befürchtungen sind jedoch nicht gerechtfertigt. Im Gegenteil dienen die von den Redakteuren insoweit angestrebten Freiräume dazu, die Programmaufgabe besser zu erfüllen als dies ohne eine redaktionelle Mitwirkung der Fall wäre. Es sollen unter anderem Redaktionsversammlungen einberufen ²⁵⁴, Konsultations- und Anhörungsverfahren ²⁵⁵ durchgeführt und Zusammenkünfte ²⁵⁶ einbe-

252 Vgl. S. 50 ff.

253 Hoffmann-Riem, aaO, S. 137 ff; Oppermann, aaO, S. 518; v. Sell, aaO, S. 397; Bethge, JR 1972, 496; ders., UFITA Bd. 58 (1970), S. 137 f; Fuhr, aaO, S. 118; vgl. auch Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 212; Michelbericht, S. 203.

254 NDR-Statut Art. 4 III; BR Dienstanweisung Art. 2, 4 ("Konferenzen").

255 ZDF Leitordnung III 4 c; SFB Dienstvereinbarung § 4, SWF Grundsätze III 7.

256 WDR Beteiligungsordnung II 3.

raumt werden, in denen Motive und Begründetheit eines jeweiligen Eingriffs in einen Programmbeitrag darzulegen und zu diskutieren sind. Es wird dadurch zu einer allgemeinen Aussprache und Darlegung beiderseitiger Beweggründe kommen, die für das Verhalten der Redakteure und deren programmverantwortlichen Vorgesetzten im Hinblick auf Gestaltung des Programmbeitrags einerseits und bezüglich des Eingriffs in diesen andererseits ursächlich waren. Dadurch wird ein gegenseitiger Klärungs- und Verständigungsprozeß in Gang gesetzt werden. Denn wenn der jeweilige Redakteur die Gründe für den Eingriff in seinen Programmbeitrag kennt - vorausgesetzt sie sind rechtmäßig und sachgemäß - wird er sich in seinem nächsten Beitrag an diesen orientieren können. Er wird insbesondere Argwohn und Unsicherheit verlieren, daß der Eingriff "programmpolitisch", sachfremd motiviert war und nicht ausschließlich auf journalistischen Erwägungen beruhte. Er wird echte von nur vorgetäuschten Beweggründen unterscheiden lernen ²⁵⁷.

Für den jeweiligen Programmverantwortlichen bedeutete ein solcher Prozeß der gegenseitigen Aussprache, daß er seinerseits anhand der Argumente der programmgestaltenden Redakteure seinen eigenen Standpunkt überprüfen kann. Er wird dieses namentlich im Hinblick darauf tun können, ob seine Entscheidungen ausschließlich auf den rundfunkverfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Ausgewogenheit, Tendenzfreiheit und Neutralität beruhten und nicht etwa durch subjektive, sachfremde oder parteiliche Erwägungen (mit-) beeinflusst waren. Einem solchen beiderseitigen Überprüfungs- und Lernprozeß wäre die Chance immanent, daß es in Zukunft zu ausgewogeneren, "besseren" ²⁵⁸ Programmbeiträgen, (folglich) zu weniger Eingriffen und somit zu einem im großen und ganzen reibungsloseren Funktionieren des Programmgestaltungsprozesses kommt. Es käme dann insgesamt gesehen zu einer Entpolarisierung der beiden "Parteien" und einem Abbau von Konfliktherden durch Transparentmachen des jeweils eigenen Gestaltungs- bzw. Entscheidungsablaufes. Dadurch würde ein besseres Verständnis für die Probleme der "Gegenseite" und eine allgemein fruchtbarere Zusammenarbeit bewirkt. In demselben Maße, wie es zu einer Annäherung zwischen den einfachen

257 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 152.

258 Dazu Rudolf, aaO, S. 72 f.

Redakteuren und den Programmverantwortlichen käme, verringerte sich auch die Gefahr, daß "Anpassungsvorgänge" ²⁵⁹ stattfinden. Entsprechend einer, durch die Intensivierung des Dialogs zwischen Redakteuren und deren Programmverantwortlichen abnehmenden Eingriffswahrscheinlichkeit würden sich auf beiden Seiten Vorbehalte, Negativerwartungen und Ressentiments abbauen und somit auch das Bedürfnis, mit einander genehmen Entscheidungen potentiellen Konflikten aus dem Weg zu gehen. Je weniger Unsicherheit und Nichtberechenbarkeit auf seiten der Redakteure im Hinblick auf die Entscheidung des Programmverantwortlichen vorherrschte, desto pointierter und engagierter fielen die einzelnen Programmbeiträge aus. Vor allem verbesserte sich auch die Kommunikation innerhalb der Anstalt. Eine Rundfunkanstalt kann nur dann ihrer Funktion, Vermittler und Forum für einen allgemeinen öffentlichen Kommunikationsprozeß zu sein, bestmöglich nachkommen, wenn auch anstaltsintern eine konstante, freie - nicht durch ständigen Reibungsverlust und Konflikte verhaltene und lediglich sporadische - Kommunikation gewährleistet ist. Was den durch die Konsultationen bewirkten Verzögerungseffekt angeht, so ist er gegenüber dem positiven Nutzen, den eine verstärkte anstaltsinterne Diskussion mit sich bringen wird, nur von nachrangiger Bedeutung. Zwar ist Aktualität, d.h. Schnelligkeit, mit der Informationen verarbeitet und über den Rundfunk verbreitet werden, eine der hervorstechendsten Eigenschaften der elektronischen Medien. Dennoch dürfen nicht Aktualität und Schnelligkeit eines singulären Programmbeitrags alleinige Maxime für einen Rundfunkveranstalter sein, sondern Qualität, Ausgewogenheit und Tendenzfreiheit des Gesamtprogramms tragen daneben zur bestmöglichen Verwirklichung der Rundfunkaufgabe bei. Da die einzelnen Themen durch Abbau von Unsicherheit und Fehlerwartungen auf seiten der Redakteure engagierter und überzeugender sowie aufgrund vorausgehender intensiver Diskussion und Reflexion vielschichtiger und nuancierter dargestellt werden können, wird sich dadurch auch die Gesamtleistung der Anstalt verbessern. Der dafür investierte Zeitaufwand ist somit gerechtfertigt. Überdies wird sich eine Reduzierung von Eingriffs- und Konflikthäufigkeit, als Folge eines intensiven Dialogs zwischen Anstalts-

259 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 150.

leitung und den Redakteuren, auch positiv auf den zeitlichen Faktor auswirken. Je geringer das gegenseitige Spannungsverhältnis ist, desto seltener wird es zu Konsultationen kommen.

Da somit die von den Redakteuren in den Statuten postulierte Begründungs- und Rechtfertigungspflicht sich für die anstaltsinterne Diskussion und Transparenz als förderlich und somit insgesamt leistungssteigernd und leistungsmotivierend erweisen wird ²⁶⁰, können sich die Redakteure bei der Geltendmachung ihrer diesbezüglichen Forderung auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Auch insoweit haben sie mithin Anteil an einer anstaltsinternen Rundfunkfreiheit.

c) Anhörungs- und Rechtfertigungspflicht der Anstaltsleitung bei redaktionellen und organisatorischen Strukturveränderungen

Die Redaktionsstatute sehen zum Teil bei Änderungen der Programmstruktur sowie bei organisatorischen Veränderungen, die Redaktionen und Hauptabteilungen im Programmbereich betreffen, eine vorherige Informations-, Begründungs- bzw. Konsultationspflicht gegenüber der Redaktionsvertretung vor ²⁶¹. Bei den unmittelbar redaktionellen und programmstrukturellen, als auch bei den organisatorischen, die einzelnen Redaktionen und Programmabteilungen als ganzes betreffenden Maßnahmen, handelt es sich um solche mit für die Aufgabenerfüllung der Rundfunkanstalt weitreichenden Bedeutung. Es geht hier nicht "nur" um singuläre Programmbeiträge tangierende Maßnahmen der Programmverantwortlichen, sondern um schwerwiegende Eingriffe in ganze Teilbereiche der Programmgestaltung. So ist z.B. bei der Einstellung einer "unrentablen" Redaktion oder der Zusammenlegung mehrerer redaktioneller Abteilungen (zwecks Kostenersparnis) ²⁶², der Absetzung ganzer Programmreihen sowie der Verlagerung oder Verschiebung von Programmschemata (aus eben diesen ökonomischen Gründen) die Gefahr einer Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit besonders groß. Denn wenn ohne weiteres die Möglichkeit bestünde, daß unter dem Deckmantel ökonomischer Erfordernisse

260 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 157 f.

261 BR Dienstanweisung Art. 1, 3; NDR-Statut Art. 6; Brief Intendant des SFB an Redakteurausschuß, abgedruckt bei Wilfert, aaO.

262 FAZ v. 30. Okt. 1974, S. 23.

den Gremien mißliebige Sendereihen und unbequeme Redaktionen²⁶³ aufgehoben würden bzw. letztere, um sie zu disziplinieren und besser beaufsichtigen zu können, unter der Leitung eines "loyalen" Redakteurs zusammengelegt werden könnten, bedeutete das eine ernste Gefährdung der freien und unabhängigen Tätigkeit der Rundfunkanstalten.

Der Gefahr, daß der Intendant seine ihm zustehende Programmgestaltungsbefugnis und anstaltsinterne Organisationsgewalt mißbraucht, könnte möglicherweise durch das von den Redakteuren geforderte Anhörungs- und Rechtfertigungsverfahren entgegengewirkt werden²⁶⁴.

Gravierende strukturelle Veränderungen durch die Anstaltsleitung setzen langwierige Planungen, sorgfältiges Abwägen aller potentiellen Vor- und Nachteile voraus. Dabei müssen, um möglichst viele Argumente in den Entscheidungsprozeß mit einbeziehen zu können, alle unmittelbar Beteiligten, vor allem die von dem realisierten Vorhaben später "Betroffenen", zu dem Projekt angehört und deren auf Praxis- und Sachnähe beruhenden Urteile mitberücksichtigt werden.

Durch ein Konsultations-, Anhörungs- und Rechtfertigungsverfahren, an dem die Redakteure beteiligt sind, wird der Entscheidungsprozeß transparent, ausgewogen und vielschichtig, weil möglichst viele Argumente und "Seiten" berücksichtigt werden können. Vor allem gewinnt er dadurch an Praxisnähe. Denn es sind die Redakteure, die täglich die einzelnen Programmbeiträge, aus denen sich insgesamt gesehen die Gesamtprogrammstruktur zusammensetzt, erstellen. Es sind auch die auf Mitbestimmung dringenden Redakteure, die unmittelbar und am nachhaltigsten, was ihre Teilhabe an der Erfüllung der Rundfunkaufgabe angeht, durch organisatorische Änderungen in den Redaktionen betroffen werden. Sie sind somit auch in der Lage, ein sachverständiges Urteil darüber anzustellen, welche Veränderungen für eine bestmögliche Erfüllung der Programmaufgabe aus ihrer Sicht nutzbringend und notwendig erscheinen oder sich voraussichtlich negativ auswirken werden. Zwar besteht die Gefahr, daß die Erwägungen und Argumente der Redakteure, denen es regelmäßig an der Gesamtübersicht, an der "strategischen Betrachtungs-

²⁶³ Hoffmann-Riem, aaO, S. 166.

²⁶⁴ Vgl. Art. 6 NDR-Statut: "Innere Rundfunkfreiheit".

weise" ²⁶⁵ in Bezug auf den Gesamtauftrag des Rundfunks mangeln wird, nicht weltsichtig genug, zu sehr an Einzelheiten, persönlichen Interessen orientiert sein werden. Dennoch nimmt das nichts von der Nützlichkeit und Notwendigkeit dieser Argumente für den Entscheidungsprozeß, in dem, wenn er optimal abläuft, alle Erwägungen und Argumente, auch jene gleichsam aus der "Froschperspektive", mit einbezogen und reflektiert werden müssen.

Daß durch die Mitwirkung der Redakteure die Entscheidungen naturgemäß zeitlich hinausgeschoben werden, kann angesichts der Vorteile, die eine intensive anstaltsinterne Kommunikation und die dadurch bewirkte Erweiterung des Argumentations- und Reflexionspektrums ²⁶⁶ mit sich bringen, nicht als entscheidender Nachteil angesehen werden. Insbesondere bewirkt der Verzögerungseffekt ja nichts an der Entscheidungsvornahme als solcher. Die Frage, ob die beabsichtigte strukturändernde Maßnahme durchgeführt wird, bleibt allein der Anstaltsleitung vorbehalten. Sie wird an der Realisierung ihrer Entschlüsse durch eine diesbezügliche Mitwirkung der Redaktion in keiner Weise gehindert. Da letztlich dem Intendanten die Entscheidung vorbehalten bleibt, wird das Prinzip der Alleinentscheidung und Verantwortlichkeit nicht tangiert. Dadurch relativiert sich auch die Gefahr, daß die Redakteure ihre eigenen privaten Interessen hinsichtlich der geplanten Veränderungen durchzusetzen vermögen. Überdies müssen auch die, die private Interessenlage der Redakteure tangierenden Folgen der geplanten Entscheidung mit in den Reflexionsprozeß einbezogen werden. Die soziale Situation der Redakteure wird sich auf deren Engagement, Initiative und Leistungsniveau auswirken und somit auch auf die Qualität der Programmgestaltung und die optimale Erfüllung der Rundfunkaufgabe. Daher müssen auch solche, "an sich" sachfremden, privaten Erwägungen der Redakteure bei den letztlich vom Intendanten wahrzunehmenden Entscheidungen mitberücksichtigt werden.

Das von den Redakteuren erstrebte Mitwirkungsverfahren stellt somit einen nützlichen Beitrag zu sachgemäßen, an den anstaltsinternen Gegebenheiten ausgerichteten Entscheidungen der Anstalts-

265 Vgl. S. 30.

266 Vgl. S. 183 f.

spitze dar. Da die unverbindliche Mitwirkung der Redakteure inso-
weit der bestmöglichen Gewährleistung und Aktualisierung der Rund-
funkfreiheit entspricht, ist sie somit auch von Art. 5 Abs. 1
Satz 2 GG gedeckt. Auch diesbezüglich können sich die Redakteure
"gegenüber" der Anstalt auf die innere Rundfunkfreiheit berufen.

d) Verfassungsmäßigkeit einer Mitwirkung bei Personalentscheidungen,
die die Redakteure selbst betreffen ²⁶⁷

Wie oben bei der Erörterung der personalvertretungsrechtlichen
Problematik schon aufgezeigt, ist eine Mitwirkung der Redakteure
lediglich bei solchen personellen Angelegenheiten (personalver-
tretungsrechtlich) rechtmäßig, die eindeutig als programmpolitisch
und nicht allgemein arbeitsvertragsrechtlich motiviert erkennbar
sind. Somit kann sich auch die verfassungsmäßige Überprüfung inso-
weit auf die personalvertretungsrechtlich zulässigen Mitbestim-
mungsforderungen beschränken. Denn eine Maßnahme, die bereits
rechtswidrig ist, kann nicht mehr den Schutzgehalt eines Grund-
rechts in Anspruch nehmen ²⁶⁸ (vgl. Art. 5 Abs. 2 GG). Aber auch
soweit sich die Redakteure gegen programmpolitisch motivierte
Personalentscheidungen ausschließlich aus Gründen der beruflichen
Sicherheit, der Wahrung ihres sozialen Besitzstandes zur Wehr
setzen, kann Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG trotz der mittelbaren Aus-
wirkungen, die die soziale Situation der Redakteure auf die Wahr-
nehmung der Rundfunkaufgabe hat ²⁶⁹, dafür keine Grundlage sein.
Insoweit gewähren die Personalvertretungsgesetze und die einschlä-
gigen Kündigungsschutzvorschriften hinreichend Schutz. Die Redak-
teure könnten sich somit nur dann auf die Rundfunkfreiheit berufen,
wenn sie in der programmpolitisch motivierten Personalmaßnahme
eine Gefährdung der Rundfunkfreiheit zu erkennen glauben und ihre
Beteiligung (zumindest auch) der Verhinderung oder der Beseiti-
gung einer Beeinträchtigung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dienen
soll ²⁷⁰.

Inwieweit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Grundlage für eine unverbind-
liche Mitwirkung der Redakteure bei den sie selbst betreffenden

²⁶⁷ Vgl. z.B. Art. 7 NDR-Statut; auch S. 101 ff.

²⁶⁸ Aus diesem Grunde bedarf es auch keiner Überprüfung der
Verfassungsmäßigkeit der von den Redakteuren geforderten
"Flucht an die Öffentlichkeit".

²⁶⁹ Vgl. S. 187.

²⁷⁰ Vgl. S. 108 f.

Personalmaßnahmen sein kann, hängt davon ab, ob der von den Redakteuren angestrebte Konsultationsmechanismus der Verwirklichung und Aktualisierung der Rundfunkfreiheit dient. Jeder einzelne, mosaiksteinartig das Gesamtprogramm bildende Programmbeitrag steht und fällt mit den ihn gestaltenden Redakteuren. Somit sind personalpolitische Maßnahmen, die die einzelnen Redakteure betreffen, für die Qualität des Programms von wesentlicher Bedeutung. "Schlechte" oder hinsichtlich einer bestimmten (politischen) Richtung oder Tendenz nicht unabhängige Redakteure können kein "gutes", d.h. qualitativ hochwertiges und ausgewogenes Programm gestalten. Das bedeutet für die hier relevante Mitbestimmungsfrage, daß die Kündigung oder Versetzung guter, tendenzfreier Redakteure und die Neueinstellung schlechter, politisch einseitig argumentierender Programmmitarbeiter sich unmittelbar auf Niveau und Ausgewogenheit des Gesamtprogramms niederschlagen wird. Qualität und Ausgewogenheit der Personalpolitik sind regelmäßig der Qualität und Ausgewogenheit des Rundfunkprogramms proportional. Somit fallen auch personalpolitische Maßnahmen, die letztlich dem Intendanten zustehende Personalgewalt, in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Eine (unverbindliche) Mitwirkung der Redakteure an den Personalmaßnahmen kann sich auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stützen, wenn dadurch z.B. verhindert werden kann, daß guten Programmmitarbeitern gekündigt wird bzw. diese nicht aus ihrem Wirkungsbereich versetzt werden und somit weiterhin Qualität und Ausgewogenheit eines Programmes positiv beeinflussen können. Das ist der Fall. Es besteht die Chance, daß aufgrund verstärkter gegenseitiger Information über die jeweilig eigenen Beweggründe und Ursachen, die die personellen Maßnahmen bedingten, sich die Konflikthäufigkeit reduzieren läßt. Ein intensivierter anstaltsinterner Konsultationsprozeß wird zur Folge haben, daß Personalentscheidungen noch einmal überprüft und möglicherweise zurückgenommen oder modifiziert werden. Dadurch, daß die Redakteure Gelegenheit erhalten, einen Sachverhalt aus ihrer Sicht darzulegen, werden Mißverständnisse aufgeklärt und unrichtige Vorstellungen seitens der Programmverantwortlichen vermieden werden können. Die Anzahl der "ungerechtfertigten" Kündigungen, der von den Redakteuren nicht als notwendig erachteten personellen Maß-

nahmen wird zurückgehen. Außerdem ist auch in diesem Fall eine Einbeziehung der Redakteure in Entscheidungen der Anstaltsleitung gleichbedeutend mit Stärkung der beruflichen Position und persönlicher sozialer Sicherheit der Redakteure. Das wird wiederum größeres Engagement und vermehrte persönliche Initiative sowie Steigerung der Leistung der Redakteure schlechthin zur Folge haben.

Da auch hier durch die von den Redakteuren erstrebten Mitwirkungsmodalitäten die letztverbindliche Personalentscheidungsgewalt des Intendanten nicht tangiert wird, besteht kein Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Beteiligung der Redakteure in ihren eigenen Personalangelegenheiten.

Dabei ist jedoch zu beachten, daß eine Beschränkung der Mitwirkung auf programmpolitisch motivierte, die Rundfunkfreiheit potentiell gefährdende Personalentscheidungen gewährleistet ist. Das kann mittels in den Redaktionsstatuten festzulegender formaler Kriterien - z.B. in Form eines Kataloges, in dem die personellen Maßnahmen, bei denen eine Beteiligung der Redakteure ausschließlich zulässig ist, detailliert aufgeführt sind - geschehen. Denn für eine Ausweitung der redaktionellen Beteiligung in personellen Angelegenheiten auf andere, nicht unmittelbar an der optimalen Erfüllung der Rundfunkfreiheit orientierten Motive und Zielvorstellungen der Redakteure bietet Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG keine Grundlage ²⁷¹.

e) Verfassungsgemäßheit der Redakteursmitwirkung bei Personalentscheidungen, die leitende Programmitarbeiter betreffen ²⁷²

Mehr als alle anderen Entscheidungen sind Berufung, Abwahl und Wiederwahl von Programmdirektoren, Hauptabteilungsleitern in den einzelnen Programmbereichen und Chefredakteuren ausschlaggebend für Inhalt und Gestaltung des Gesamtprogramms und somit auch für Qualität und Ausgewogenheit der Aufgabenerfüllung durch die jeweilige Rundfunkanstalt ²⁷³. Durch Delegation seitens des Intendanten liegt die gesamte Programmgestaltung in der Praxis bei annähernd eigenverantwortlichen Ressort- und Abteilungsleitern. Das rundfunkgesetzlich gebotene Prinzip der Letztverantwortlichkeit

²⁷¹ Vgl. S. 108 f.

²⁷² Vgl. Art. 8 NDR-Statut; Brief Intendant SFB an Redakteurausschuß, Nr. 3.

²⁷³ Hoffmann-Riem, aaO, S. 178.

des Intendanten beschränkt sich somit regelmäßig auf ein Kontroll- und Aufsichtsrecht ²⁷⁴.

Auch für die Redakteure ist die Frage, wer ihr "Chef" wird, von großer Bedeutung, da davon regelmäßig Häufigkeit und Intensität der im Arbeitsprozeß auftretenden Konflikte abhängen wird. Dabei haben Redakteure und Intendant jeweils andere Erwartungen bezüglich der Person des Kandidaten, dessen Arbeitsstil und der damit verbundenen Konfliktwahrscheinlichkeit. Der Bedeutung dieser personellen Entscheidungen entsprechend kann nach den meisten Rundfunkgesetzen die Berufung leitender Rundfunkverantwortlicher letztverbindlich nicht vom Intendanten allein, sondern nur "im Einvernehmen" ²⁷⁵ mit den entsprechenden Gremien vorgenommen werden ²⁷⁶.

Auch eine lediglich unverbindliche Teilhabe der Redakteure an solchen personellen Maßnahmen ist von besonderer Signifikanz. Die von der Redakteursvertretung aufgrund ihres Anhörungs- und Informationsrechtes vorgetragenen Argumente für oder gegen einen Kandidaten können wesentlichen Einfluß auf die Personalentscheidung haben ²⁷⁷. So kann möglicherweise eine ausführliche Personaldiskussion über die (Un-) Geeignetheit eines Kandidaten, seine Qualifikation und Schwächen, diesen, aus Angst dabei sein Gesicht zu verlieren, von einer Kandidatur abhalten. Es ist auch denkbar, daß sich die Kandidaten, um die Gunst der Redakteure zu erringen, sich diesen und deren Problemen gegenüber entgegenkommend und aufgeschlossen zeigen, möglicherweise sogar Zugeständnisse und Versprechen für den Fall ihrer Berufung machen werden. Denn ein leitender Programmverantwortlicher, der seine Mitarbeiter gegen sich hat ²⁷⁸, wird kaum zur optimalen Erfüllung seiner Aufgaben im Stande sein.

Ebenso wie bei den übrigen bereits erörterten Mitbestimmungskomplexen wird es aufgrund des vorgesehenen Konsultationsverfahrens auch hier zu ausgewogeneren, die Argumente und Interessen "beider Seiten" besser berücksichtigendere Entscheidungen kommen, als dies

274 Vgl. S. 28.

275 Vgl. z.B. § 20 II ZDF SV; § 19 Satzung ZDF.

276 Zum Rechtscharakter vgl. Fuhr, aaO, S. 145, 150.

277 Hoffmann-Riem, aaO, S. 175: Quasi - Mitspracherecht.

278 Vgl. z.B. die Vorgänge bei der Bundesanstalt für Bodenforschung, Hannover, wo der den Bediensteten aufgezwungene Präsident aufgrund des Boykotts der Mitarbeiter seine Arbeit nicht aufnehmen konnte. FAZ v. 12. Dez. 1974, S. 1.

bei jenen Entschlüssen der Fall ist, die ohne Einbeziehung der Redakteure in den Entscheidungsprozeß gefaßt werden. Argumentationsvielfalt und Erweiterung der Entscheidungsbasis, die eine Beteiligung der Redakteure mit sich bringen wird, werden zur Folge haben, daß die Entscheidung zugunsten derjenigen Programmverantwortlichen ausfallen wird, bei denen eine kontinuierliche und produktive Zusammenarbeit wahrscheinlich ist. Auf diese Weise werden gleichsam potentielle Konflikte zwischen Redakteuren und ihren künftigen Vorgesetzten antizipiert bzw. von Anfang an ausgeschaltet. Sowohl die Redakteure als auch ihre künftigen Vorgesetzten werden, wenn ihnen die gegenseitig aneinander gehegten Erwartungen bekannt sind, ihre Arbeitsweise daran orientieren können. Besonders fruchtbar, d.h. unter größtmöglicher Vermeidung von Konflikten und des damit verbundenen Reibungsverlustes, wird sich eine zuvor geführte Aussprache und Anhörung dann auswirken, wenn jede der beiden Parteien den Erwartungen der jeweils anderen Seite nachkommt, namentlich, wenn die Redakteure "ihren" Kandidaten durchsetzen können. Daß damit keine "Machtübernahme" der Redakteure mittels eines "Strohmannes" vor sich gehen darf, versteht sich von selbst und ist, da den Rundfunkorganen die letztverbindliche Entscheidung über die Berufung obliegt, auch praktisch nicht vorstellbar.

Ebenfalls vorteilhaft, wenn möglicherweise auch nur als psychologischer Effekt, wird sich auswirken, daß durch frühzeitige Ankündigung und Präsentation des in Aussicht genommenen Kandidaten ein Schockeffekt bei den Redakteuren, plötzlich einen unbekannten Mann vor die "Nase gesetzt" zu bekommen, vermieden wird. Auf diese Weise von der Anstaltsleitung als Partner akzeptiert und ernst genommen, wird sich dieses auf das berufliche Selbstbewußtsein der Redakteure niederschlagen und zu verstärkter Leistungs- und Mitarbeitsbereitschaft, größerem journalistischen Engagement und mehr Initiative führen.

Als Nachteil einer Einbeziehung der Redakteure in den Entscheidungsvorgang steht auch hier neben der Möglichkeit, daß es zu endlosen, auswuchernden Personaldebatten kommt, die Gefahr, daß persönliche und sachfremde Angelegenheiten der Prätendenten an die Öffentlichkeit gebracht und in einer allgemeinen öffentlichen Diskussion um

Vor- und Nachteile des Kandidaten ausgewertet werden. Da dadurch jedoch weniger die Rundfunkfreiheit als das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Kandidaten tangiert würde, kommt für die hier zu erörternde Vereinbarkeit einer redaktionellen Mitwirkung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dieser negativen Komponente keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Der diesbezüglich für die Rundfunkfreiheit relevante Effekt, daß die Kandidaten vor einer potentiellen öffentlichen Zurschaustellung abgeschreckt werden könnten und somit der Anstalt möglicherweise ein "guter" Mitarbeiter verloren ginge, fällt angesichts der Vorteile, die eine verstärkte anstaltsinterne Diskussion mit sich bringen wird, nicht ins Gewicht. Außerdem sind einer "Flucht an die Öffentlichkeit" der Redakteure - wie oben schon aufgezeigt - Schranken gesetzt. Für den Verzögerungsfaktor, der sich im übrigen auch fruchtbar im Hinblick auf die Vermeidung überstürzter, so wichtiger Entscheidungen, wie es die Berufung eines leitenden Rundfunkangestellten ist, auswirken kann, gilt das zuvor Erörterte.

Auch das Prinzip der letztverbindlichen Entscheidungsbefugnis der unmittelbar rundfunkspezifisch legitimierten Anstaltsorgane in Personalangelegenheiten wird, trotz größtmöglicher faktischer Einflußmöglichkeit der Redakteure auf personelle Entscheidungen, die von einer breit und vielschichtig angelegten Personaldiskussion ausgehen wird, nicht tangiert. In jedem Falle reicht der Einfluß der Redakteure nicht bis in den verfassungsrechtlich gebotenen Freiraum des Intendanten und der Mitglieder der jeweiligen Kollegialorgane hinein, lediglich aufgrund ihrer persönlichen Überzeugung und des der Personalentscheidung vorgelagerten "inneren" intellektuellen Vorganges letztverbindlich disponieren zu können.

Somit verstößt auch die unverbindliche Mitwirkung der Redakteure in Personalangelegenheiten leitender Rundfunkmitarbeiter nicht gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

4. Zusammenfassung über die Vereinbarkeit der Mitbestimmungsforderungen mit der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Rundfunkfreiheit

Eine verbindliche Mitbestimmung der Redakteure ist unzulässig. Weder aus einer individualrechtlich verstandenen Rundfunkfreiheit noch aus ihrer institutionellen Komponente läßt sich eine positive Aussage für die Rechtmäßigkeit einer verbindlichen Teilhabe machen. Zwar sind die Programmmitarbeiter Subjekt und Träger der Rundfunkfreiheit. Das unterliegt jedoch insoweit einer Beschränkung, als die Redakteure ihr Recht - da lediglich von der Rundfunkanstalt abgeleitet - nur zugunsten dieser als Komplementärrecht, parallel zur Anstalt geltend machen können. Namentlich können sie aus einer so verstandenen Grundrechtsposition kein Abwehr-Kampfrecht gegenüber der Anstalt herleiten. Räumte man den Redakteuren eine selbständige grundrechtsbewehrte Position auch innerhalb der Anstalt ein, verstieße das gegen die auch vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannten Grundprinzipien der Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks. Diese verlangen, daß der Rundfunk ausgewogen und tendenzfrei sein muß. Das ist derzeit nur dadurch zu verwirklichen, daß der Rundfunk ausschließlich den vom Gesetzgeber anerkannten gesellschaftlich relevanten Kräften überlassen ist. Somit ist derjenige Teil der Allgemeinheit, der diese "Gruppenqualität" nicht besitzt, nicht legitimiert, rechtsverbindlich Einfluß auf den Rundfunk und mittels dessen auszuüben. Das gilt insbesondere für die Redakteure. Anderenfalls würde die rundfunkspezifische Balance der mannigfaltigen, gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen gestört. Auch wenn das Gebot einer ausgewogenen Repräsentanz aller pluralistisch bedeutsamen Kräfte in den Anstaltsgremien nicht beachtet wird, kann den Redakteuren deswegen nicht die Funktion eines diesbezüglichen Regulativs zuerkannt werden. Eine Wiederausrichtung und Neuausbalancierung der in den Anstalten derzeit dominierenden Kräfte kann allein dem Gesetzgeber (bzw. dem Bundesverfassungsgericht) vorbehalten bleiben. Eine (Selbst-) Installierung der Redakteure, als Gegengewicht zu den staats- und parteiorientierten Gremien, käme einer Privilegierung einer winzigen Minderheit gleich und würde einen Kampf um die Macht in den Anstalten nur verlagern, nämlich in die Redaktionsstuben.

Eine unverbindliche Mitwirkung ist dagegen mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Das anstaltsspezifische Gefüge der Verantwortlichkeit sowie die Alleinentscheidungsbefugnis des Intendanten in allen Programmfragen werden dadurch nicht tangiert. Überdies dienen die von den Redakteuren im einzelnen angestrebten unverbindlichen Teilhabeformen - das Recht auf Überzeugungsfreiheit, die Einbeziehung der Redakteure bei Eingriffen in die von ihnen gestalteten Programmbeiträge sowie die Mitwirkung bei programmstrukturellen, organisatorischen Änderungen und Personalangelegenheiten - der bestmöglichen Erfüllung der Rundfunkaufgabe. Ein durch eine Mitwirkung der Redakteure verursachter Aussprache- und Klärungsprozeß, das dadurch geschaffene Bewußtsein bei den Redakteuren, nicht nur Befehlsempfänger, sondern Mitarbeiter zu sein, werden größere Leistungsfreudigkeit und -fähigkeit bewirken. Auf Seiten der Programmverantwortlichen wird die Kenntnis darüber, was von ihnen als "Chef" erwartet wird, zu Reflexion, Verbesserung des Führungsstils und einer generellen Überprüfung des jeweils eigenen Standorts führen. Es ist somit zu erwarten, daß durch die verstärkte Miteinbeziehung der Redakteure in den anstaltsinternen Leistungs- und Produktionsprozeß und dadurch, daß ihnen das Wissen um ihre Mitverantwortlichkeit durch Zuerkennung von Freiräumen und Rechten verdeutlicht wird, insgesamt zu einer optimalen Erfüllung der Rundfunkfreiheit beigetragen werden kann.

C. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ²⁷⁹ als Aussage für die Redakteursstatutenbewegung

1. zur eingeschränkte Bedeutung der anstaltsinternen Meinungsäußerungsfreiheit

Zur Beantwortung der Frage, ob die allgemeine Meinungsäußerungs- und Verbreitungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, die als Jeder-

279 Die in Art. 5 I 1 (2. Halbsatz) GG postulierte Informationsfreiheit macht für die Zulässigkeit der Redakteursmitbestimmung keine Aussage. Sie garantiert lediglich sich selbst, jedoch nicht das Recht einen anderen zu "unterrichten". Mithin können auch die Redakteure aus ihr keinen Freiraum herleiten, aus dem heraus es ihnen gestattet bzw. geboten wäre, die Rezipienten über bestimmte Sachverhalte und Zusammenhänge zu informieren. Roellecke, AfP 1971, 10.

mann-Grundrecht grundsätzlich auch den Redakteuren zusteht, eine positive Aussage für die Mitbestimmungsforderungen zuläßt, bedarf es zuvor der begrifflichen Unterscheidung zweier Hauptprobleme²⁸⁰. Zum einen geht es darum, ob die Redakteure befugt sind, im Innenbereich der Anstalt ihre persönliche Meinung zu äußern und gegebenenfalls inwieweit das Grundrecht der allgemeinen Meinungsäußerungsfreiheit wegen rundfunkspezifischer Besonderheiten in den Anstalten nicht uneingeschränkt ausgeübt werden darf²⁸¹. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG anstaltsexterne Auswirkungen in der Weise hat, daß sich die Redakteure unter Berufung auf die allgemeine Meinungsäußerungsfreiheit des Mediums Rundfunk bedienen dürfen. Das kann unmittelbar dadurch geschehen, daß die Redakteure ihre persönliche Meinung über den Rundfunk artikulieren, was jedoch schon vor dem Hintergrund des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als unzulässig dargelegt wurde. Die Redakteure können jedoch - entsprechend der in den Statuten postulierten Mitwirkungsforderungen - auch auf indirekte Weise ihren Ansichten mittels des Rundfunks Ausdruck verleihen. Das kann z.B. durch die der faktischen Gestaltung der einzelnen Programmbeiträge korrespondierenden Freiräume der Überzeugungsfreiheit und durch Einflußnahme auf personelle sowie redaktionsorganisatorische Entscheidungen geschehen.

Hinsichtlich der anstaltsinternen Seite bedarf es hier keiner eingehenden Erörterung, da das Ausmaß der den Redakteuren zustehenden Möglichkeiten, ihre persönliche Meinung innerhalb der Anstalt vertreten zu können, ohne unmittelbare Bedeutung für die Mitbestimmungsproblematik ist. Die Redakteursmitbestimmung dient nicht primär der Erweiterung oder Konsolidierung individueller Freiräume aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Sie zielt vielmehr darauf ab, eine verstärkte Teilhabe der Redakteure am öffentlichen Willensbildungs- und Kommunikationsprozeß zu gewährleisten und besitzt somit überindividuelle Bedeutung. Zwar erstreben die Redakteure anstaltsinterne Freiräume. Diese können jedoch nur gleichsam als Zwischenziel angesehen werden. Nach der Vorstellung der Redak-

²⁸⁰ Hoffmann-Riem, aaO, S. 114; Ziegler, Juristische Aspekte der inneren Pressefreiheit, S. 38; Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 64.

²⁸¹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 115; Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 63.

teure ermöglichen erst die erwünschten anstaltsinternen Freiräume die Erstellung eines qualitativ hochwertigen, den Grundsätzen der Ausgewogenheit, Staats- und Tendenzfreiheit entsprechenden Programms. Die Redakteursstatutenbewegung und die sie aktualisierenden Mitbestimmungsforderungen sind somit, obwohl durch sie eine Veränderung der anstaltsinternen Machtgefüge herbeigeführt werden soll, anstaltsextern orientiert. Nicht die "private" anstaltsinterne Meinungsfreiheit, sondern Rechte, deren Geltendmachung den Redakteuren lediglich als Amtswalter zustehen kann, stehen im Mittelpunkt der Mitbestimmungsforderungen. Die Redakteure erstreben somit Freiräume nicht - wie es dem individualrechtlichen Charakter des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen würde - für sich; sondern für den Rundfunk.

Eine mittelbare Bedeutung kommt der anstaltsinternen Komponente des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nur insoweit zu, als durch "mehr" Meinungsfreiheit und einen umfassenden freien Meinungsaustausch zwischen allen Mitarbeitern die Vielschichtigkeit und Ausgewogenheit der Argumente und mithin auch die Qualität des Programms wachsen wird.

2. Unzulässigkeit der persönlichen Meinungsäußerung über den Rundfunk

Wie schon oben dargelegt, kann einem Redakteur grundsätzlich nicht zugebilligt werden, seine persönliche Meinung über den Rundfunk zu verbreiten. Auch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG kann sich - unter anderem aus den oben aufgezeigten Gründen - nichts anderes ergeben 282.

Restriktive Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Das muß auch dann gelten, wenn man bei Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine restriktive Auslegung zugrunde legt und somit die "Freiheit der Berichterstattung" nur als verfassungsrechtliche Garantie,

282 Stern/Bethge, die Rechtsstellung des Intendanten, S. 64 f; Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 RdNr. 65; Hoffmann-Riem, aaO, S. 108 ff; Ziegler, juristische Aspekte der inneren Pressefreiheit, S. 38 f (zur Presse); Michelbericht, S. 203; Roellecke, AfP 1971, 11; Scharf, AfP 1973, 459 f.

Tatsachen und Nachrichten mittels des Rundfunks zu übermitteln, versteht; hinsichtlich der eigentlichen Programmgestaltung, namentlich der Artikulierung von Meinungen aber auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG rekurriert²⁸³. Insbesondere kann nicht aus dem Charakter des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG als Individualgrundrecht, das Jedermann ermöglicht, seine persönliche Meinung zu vertreten und daraus, daß sich die Redakteure auf diese Freiheitsgarantie regelmäßig ebenso wie jeder andere Bürger berufen können, der Schluß gezogen werden, daß die Redakteure ihre Meinung auch über den Rundfunk verbreiten dürfen. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG als sedes materiae der Programmfreiheit zu verstehen bedeutet nicht, daß der Programmfreiheit damit auch der Individualrechtliche Jedermann-Charakter des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG immanent ist. Die Meinungsäußerungsfreiheit ist jedermanns subjektives, grundsätzlich uneingeschränktes Recht, die Verbreitung von Meinungen über den Rundfunk jedoch nicht. Lediglich ein anderes rechtsdogmatisches Verständnis kann alle Gründe, die gegen eine Verlautbarung der persönlichen Meinung der Redakteure über den Rundfunk sprechen, nicht gegenstandslos werden lassen. Ungeachtet des dogmatischen Standorts der Rundfunkfreiheit verstößt eine Privilegierung der Redakteure und eine damit verbundene Quasi-Anerkennung als gesellschaftlich relevante Gruppe gegen die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze²⁸⁴.

b) Art. 118 Abs. 1 Satz 2 Weimarer Verfassung (wV)

Auch aus einer Parallele zu Art. 118 Abs. 1 Satz 2 WV, der zum Teil bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG mit herangezogen wird, weil Art. 118 Abs. 1 Satz 2 WV lediglich aus einem Redaktionsversehen nicht in Art. 5 GG aufgenommen worden sei²⁸⁵, kann kein Recht der Redakteure, sich zur Verlautbarung ihrer Ansichten des Rundfunks zu bedienen, hergeleitet werden²⁸⁶. Nach Art. 118 Abs. 1 WV hatte jeder Deutsche das Recht, seine Meinung frei zu äußern.

283 Wenzel, aaO, S. 11 ff.

284 Scharf, AfP 1973, 459; vgl. S. 32.

285 F. Schneider, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 52 f; vgl. Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 64; Herzog In: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 169; Greiser, aaO, S. 120; Skriver, Schreiben und schreiben lassen, S. 25; Schwerdtner, BB 1971, 835.

286 Greiser, aaO, S. 39.

Daran durfte ihn kein Arbeits- oder Angestelltenverhältnis hindern und er durfte nicht benachteiligt werden, wenn er von diesem Recht Gebrauch machte²⁸⁷. Die Norm diente jedoch ausschließlich dazu, die betriebsinterne Meinungsfreiheit gegenüber dem Betriebsinhaber zu verankern. Sie sollte eine Gewährleistung für den Arbeitnehmer sein, daß er sich politisch und gesellschaftskritisch betätigen konnte, ohne dafür von seinem Arbeitgeber benachteiligt werden zu können²⁸⁸. Der Verfassungsgeber wollte dadurch der Erfordernis Rechnung tragen, daß eine ausschließlich staatsausgerichtete Garantie der allgemeinen Meinungsfreiheit keinen Schutz gegen nichtstaatliche Repressionen und Benachteiligungen bot, die ein unbequemer Arbeitnehmer als Folge einer an sich rechtmäßigen Meinungsäußerung möglicherweise zu erwarten hatte. Eine Aussage für die innere Pressefreiheit sollte dagegen mit Art. 118 Abs. 1 Satz 2 WV nicht gemacht werden²⁸⁹. Daneben bestehen schon Bedenken grundsätzlicher Art, Art. 118 Abs. 1 WV in Art. 5 Abs. 1 GG hineinzudeuten²⁹⁰.

Da Art. 118 Abs. 1 Satz 2 WV somit ausschließlich betriebsinternen Abwehr- und Schutzcharakter hatte, kann eine anstaltsexterne Deutung dahingehend, daß ein Redakteur berechtigt ist, über das Medium Rundfunk (oder Presse) seine Meinung zu verlautbaren, nicht erfolgen.

Es bleibt somit bei dem schon oben festgestellten Ergebnis, daß die Anerkennung eines eigenen Rechtes der Redakteure auf Verbreitung ihrer persönlichen Auffassung über den Rundfunk gegen Rundfunkverfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen würde.

c) Ermächtigung seitens der Anstalt

Von diesem Verbot wird jedoch die Möglichkeit einer Ermächtigung der Redakteure durch die Anstalt, in einer Art Doppelfunktion²⁹¹ als Amtswalter und Bürger ihre individuelle Meinung als repräsen-

287 Vgl. ähnlichen Wortlaut des Art. 110 ba Verfassung; ebenso Art. 11 he Verfassung.

288 Schwerdtner, BB 1971, 835.

289 Anschütz, Kommentar, Art. 118 Anm. 5.

290 Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Rdnr. 169; Greiser, aaO, S. 120; vgl. Art. 140 GG, wo Normen der WV ausdrücklich aufgenommen wurden, was gegen eine konkludente Geltung von Regelungen der WV innerhalb des GG spricht.

291 Hoffmann-Riem, aaO, S. 111.

tativer, konstruktiver Bestandteil einer öffentlichen, allgemeinen Kommunikation und Urteilsbildung verbreiten zu können, nicht erfaßt. Daß ein solches abgeleitetes Recht auf freie Meinungsäußerung durch die Redakteure über den Rundfunk unabhängig von der mangelnden Qualifikation der Programmmitarbeiter als Repräsentanten einer gesellschaftlich relevanten Gruppe ist, ergibt sich u.a. daraus, daß der Rundfunk unter Umständen auch Auffassungen verbreiten muß, die nicht identisch sind mit denjenigen der jeweils maßgeblichen gesellschaftlich relevanten Kräfte. Die gesellschaftliche Relevanz kann nicht die absolut alleinige Maxime für Gestaltung und Ausstrahlung eines Programmbeitrags sein²⁹². Auch Themen, die nur Minderheiten berühren, die sogar möglicherweise gegen die Interessen der gesellschaftlich relevanten Kräfte verstoßen, müssen behandelt werden. Umgekehrt darf eine Meinung, die zwar der gesellschaftlich relevanten Gruppen entspricht, aber gegen die Programmrichtlinien oder sonstige Normen verstößt, nicht über den Rundfunk verbreitet werden.

Da die Pflicht des Rundfunks zur Berichterstattung und Meinungsartikulation im Rahmen eines breit angelegten Spektrums nicht von der Anstalt als solcher faktisch realisiert werden kann, sondern nur von deren einzelnen Amtswaltern, den Redakteuren, ergibt sich somit auch deren Berechtigung (und arbeitsrechtliche Verpflichtung), sich zur Erfüllung der Rundfunkaufgabe des Mediums zu bedienen²⁹³. Insoweit bestehen daher keine Bedenken, daß die Redakteure, obwohl rundfunkspezifisch nicht unmittelbar legitimiert, dennoch ihre persönliche Auffassung über den Rundfunk artikulieren können.

3. Überzeugungsfreiheit

Was die übrigen Mitwirkungsforderungen der Redakteure betrifft, so läßt sich auch mittels Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG der Ruf nach Überzeugungsfreiheit rechtfertigen²⁹⁴. Das gilt zumindest insoweit, als durch deren Ausübung nicht die Rundfunkanstalt in ihrer Aufgabenerfüllung behindert wird.

292 Ders., ebda. Anm. 19.

293 Vgl. Rau, aaO, S. 152.

294 Hoffmann-Riem, aaO, S. 111; Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 65; Fuhr, aaO, S. 118; Michelbericht, S. 203; Bethge, UFITA Bd. 58 (1970), S. 137.

Wie oben dargelegt steht dem einzelnen Programmmitarbeiter, wie jedem anderen Beschäftigten der Anstalt, das grundsätzlich uneingeschränkte Recht zu, seine individuelle Meinung gegenüber seinen Mitarbeitern und gegenüber jedem anderen außerhalb der Anstalt zu vertreten. Diesem Anspruch ist die negative Komponente immanent, daß der jeweilige Redakteur nicht gezwungen werden kann, eine andere Auffassung zu vertreten als jene, die er selbst für allein zutreffend hält. Das negative Recht, eine Meinung nicht vertreten zu müssen, ist somit Korrelat des positiven Rechts auf Meinungsäußerung. Das sich somit gegenseitig bedingende negative und positive Recht einer anstaltsinternen Meinungsfreiheit findet seine Schranken ausschließlich in der bestmöglichen Funktionsfähigkeit der Anstalt ²⁹⁵. Zwar ist, was die anstaltsexterne Seite angeht, eine positive Meinungsfreiheit aus den oben genannten Gründen grundsätzlich rechtswidrig. Das bedeutet jedoch nicht, daß damit auch eine anstaltsexterne "mediumsbezogene" negative Meinungsfreiheit im Sinne der von den Redakteuren erstrebten Überzeugungsfreiheit als unzulässig anzusehen ist. Dieses zu verneinen hieße, das den Redakteuren verfassungsrechtlich zustehende Recht, ihre Meinung innerhalb und außerhalb der Anstalt artikulieren und ihren Mitbürgern zugänglich machen zu können, zu beschneiden und auszuhöhlen. Denn - und insoweit ist an den oben schon dargelegten parallelen Gedankengang anzuknüpfen ²⁹⁶ - ein Redakteur, der als Aufgabenwalter angewiesen würde, eine bestimmte Auffassung entgegen seiner persönlichen Ansicht über den Rundfunk zu verbreiten, würde dadurch in der freien Ausübung seines Individualrechtes auf Meinungsäußerungsfreiheit als Privatperson empfindlich beeinträchtigt werden. Seiner persönlichen, wie Journalistischen Reputation, seiner Selbstachtung wegen ²⁹⁷ wäre es ihm in einem solchen Falle verwehrt, anstaltsintern und -extern seine wirkliche Meinung zu verlautbaren. Er könnte seine Privatmeinung nicht mehr vertreten ohne befürchten zu müssen, als inkonsequent, journalistisch "rückgratlos" und wetterwendisch eingeschätzt zu werden. Da daher die Versagung der Überzeugungsfreiheit zugleich eine Einschränkung der jedermann zustehenden allgemeinen Meinungsfreiheit bedeutete - sich somit auch die verfassungsrechtliche Gewähr-

295 Hoffmann-Riem, aaO, S. 115.

296 Vgl. S. 51 f.

297 V. Sell, aaO, S. 397.

leistung der allgemeinen positiven Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und die Zulässigkeit einer negativen mediumsbezogenen Meinungsfreiheit gegenseitig bedingen - wird die diesbezügliche Forderung der Redakteure grundsätzlich von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG getragen. Eine Ausnahme ist nur dann zuzulassen und insoweit handelt es sich um eine Art Güterabwägung zwischen dem Individualrecht der Redakteure und der notwendigen Aufgabenerfüllung durch den Rundfunk - wenn die Funktionsfähigkeit der Anstalt durch die Weigerung (möglicherweise aller Redakteure) einen Programmbeitrag zu erstellen und diesen dem Rezipienten gegenüber zu vertreten, gefährdet wird.

4. Mitwirkung der Redakteure bei Programmeingriffen

Dagegen kann, was die Mitwirkungsforderung bei Eingriffen des Programmverantwortlichen in die von den Redakteuren erstellten Programmbeiträge bzw. sinnenstellende Veränderungen angeht, keine definitive Aussage aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hergeleitet werden.

Zwar vermag das den Redakteuren zuerkannte negative Recht der Meinungsfreiheit (Überzeugungsfreiheit) - dessen Grundgedanken der möglichst geringen Fremdbestimmtheit der Redakteure sowie der Respektierung deren journalistischen Selbstachtung entsprechend - ein Indiz für die Rechtfertigung einer diesbezüglichen redaktionellen Beteiligung darstellen. Dennoch würde dies in Anbetracht einer nur beschränkten Aussagekraft des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG für die anstaltsexterne, mediumsbezogene Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit eine Überinterpretation der allgemeinen Meinungsfreiheit bedeuten. Die in den Rundfunk- und Pressegesetzen normierte Verantwortlichkeit der Redakteure setzt voraus, daß nach Änderung eines Programmbeitrags die nunmehr modifizierte Aussage dem für die Änderung Verantwortlichen und nicht dem den ursprünglichen Beitrag erstellenden Redakteur zugerechnet wird²⁹⁸. Auch dem Rezipienten gegenüber braucht somit der den originären Programmbeitrag erstellende Redakteur für die abgeänderte Form nicht mehr "einzustehen". Mithin haben auch die bei der Herleitung der

298 Vgl. S. 54 f.

Überzeugungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1. Satz 1 GG verwendeten Argumente diesbezüglich keine Aussagekraft. Namentlich wird die journalistische Reputation in keiner Weise tangiert. Der betroffene Redakteur wird trotz eines Eingriffs in seinen Programmbeitrag auch in Zukunft seine Auffassung im Rahmen der allgemeinen Meinungsfreiheit vertreten können, ohne Zweifel an seiner journalistischen Integrität befürchten zu müssen.

5. Ergebnis

Somit ergibt die Interpretation des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG auf seine Aussage für die redaktionelle Beteiligung, daß sich - wie schon bei der Erörterung zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erkannt - ein eigenes Recht der Redakteure auf Äußerung und Verbreitung ihrer persönlichen Meinung mittels des Rundfunks nicht herleiten läßt. Dagegen rechtfertigt die allgemeine Meinungsfreiheit eine Überzeugungsfreiheit der Redakteure. Für die übrigen in den Statuten aufgestellten Mitwirkungsforderungen ist Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht von Bedeutung.

6. Exkurs: Sonstige Grundrechte

Als mögliche Legitimationsgrundlage für eine Redakteursmitbestimmung bieten sich neben Art. 5 Abs. 1 GG noch Art. 5 Abs. 3 GG sowie Art. 4 Abs. 1. und Abs. 2 GG an. Überdies wird zum Teil noch auf Art. 8 GG und Art. 9 GG rekuriert. Auch Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 12 GG werden in diesem Zusammenhang genannt²⁹⁹. Ohne daß es im einzelnen eines Eingehens auf den jeweiligen Schutz- und Schrankenbereich dieser Grundrechtsverbürgungen bedarf, gilt für die Frage der Mitbestimmung grundsätzlich das, was bei der Erörterung der Rundfunkfreiheit und der allgemeinen Meinungsfreiheit schon dargelegt wurde. So rechtfertigen z.B. die Grundrechte der Gewissens- ("Überzeugungs-") Freiheit, die der Religions-, Bekenntnis- oder der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit- wie auch immer

299 Vgl. Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 151; Hoffmann-Riem, aaO, S. 117; Sterun/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 65 f.

man sie begreift - keine Hinwegsetzung über die oben aufgezählten rundfunkverfassungsspezifischen Grundsätze, wenn es um die Erstellung eines religiösen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Programmbeitrags durch die Redakteure geht. Auch in diesen Fällen kann den Redakteuren als nicht unmittelbar rundfunkrechtlich legitimierten Aufgabenwaltern nicht das Recht zustehen, mittels des Rundfunks ihren jeweiligen religiösen oder weltanschaulich-politischen, künstlerischen "Standort" der Allgemeinheit gegenüber darzulegen. Anderenfalls wäre es den Redakteuren zwar verwehrt, ihre persönliche Meinung, z.B. zu allgemeinen politischen Zusammenhängen und Sachverhalten *expressis verbis* oder in Form sonstiger Mitwirkungsrechte über den Rundfunk zum Ausdruck zu bringen. Dieses würde aber dann als zulässig angesehen, wenn dieselbe politische Meinungsäußerung weltanschaulich, ideologisch verbrämt wäre: Ein eigenverantwortliches - nicht rundfunkspezifisch legitimates - Referieren eines Redakteurs über Probleme des Marxismus kann diesbezüglich nicht anders beurteilt werden, als die Verbreitung politischen Gedankenguts einer an den Grundsätzen des Marxismus orientierten Partei. Aus demselben Grund dürfen z.B. auch Redakteure, die Anhänger einer der "christlichen" Parteien sind, nicht über einen an Glauben und Religion (sgemeinschaften) ausgerichteten "Umweg" Ziele und Programme ihrer Parteien mittels des Rundfunks verbreiten. Der Freiheit des Bekenntnisses der Weltanschauung bzw. der am Glauben orientierten religiösen oder künstlerischen Artikulation kann mithin diesbezüglich kein höherer Stellenwert beigemessen werden als der allgemeinen Meinungsfreiheit³⁰⁰. Auch insoweit müssen das Privilegierungsverbot (Gleichheitsprinzip) und die der Rundfunkfreiheit immanenten Gebote der Ausgewogenheit, der Nichteinseitigkeit und der Ausschließlichkeit des Einflusses der von den jeweiligen Rundfunkgesetzgebern als gesellschaftlich relevant erachteten Gruppen und Kräfte auf den Rundfunk gelten. Das ist unabhängig davon, ob durch die Darlegung des jeweiligen "Bekenntnisses" oder der "Überzeugung" bewußt oder unbewußt Partei-, Verbands- oder sonstige Gruppeninteressen vertreten werden. Dementsprechend werden auch die hier als mögliche Rechtsgrundlage für eine Redakteursmitbe-

300 Vgl. Scharf, AfP 1973, 457.

stimmung aufgeführten Grundrechte in jedem Fall, ungeachtet ihres jeweiligen Gehalts, von der Rundfunkfreiheit und die diese konstituierenden Prinzipien überwölbt ³⁰¹.

D. Formalrechtliche Probleme der redaktionellen Mitbestimmung

1. Der zu erfassende Personenkreis

Der in den einschlägigen zur redaktionellen Beteiligung konzipierten Papieren erfaßte Kreis der mitbestimmungsmäßig zu Begünstigten ist begrifflich verschieden.

Die Dienstanweisung beim BR gilt für alle festangestellten Mitarbeiter, die publizistisch oder redaktionell für die Erstellung des Programms tätig sind (Redakteure). Sie findet ebenfalls unmittelbar für den "Autor" eines Beitrags sowie entsprechend für alle übrigen Mitarbeiter Anwendung, soweit die einzelnen Regelungen ihrer Natur nach auch auf diese anwendbar sind ³⁰². Beim NDR erfaßt das Redaktionsstatut tariflich und außertariflich angestellte Redakteure bis hin zum Hauptabteilungsleiter im Programmbereich. Ebenfalls einbezogen sind alle sonstigen Mitarbeiter, die eine vergleichbare Tätigkeit ausüben und überwiegend für die Anstalt arbeiten und ihren Lebensunterhalt wesentlich aus den Einkünften bei der Anstalt bestreiten (Programmitarbeiter) ³⁰³. Nach dem saarländischen Personalvertretungsgesetz gelten für den SR als Programmitarbeiter die festangestellten als auch die ständig freien ³⁰⁴. Beim SFB können den entsprechenden Berufsgruppen - eine solche bilden auch die Redakteure ³⁰⁵ - nur festangestellte Arbeitnehmer angehören ³⁰⁶. Der SWF erfaßt in seinen besonderen Arbeitsregeln für Arbeitnehmer im Programmbereich uneingeschränkt "Programmitarbeiter". Als solche gelten namentlich "Autoren und Redakteure" ³⁰⁷. Auch beim WDR werden in der Programmanweisung

301 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 117.

302 BR Dienstanweisung vor Art. 1.

303 NDR-Statut Art. 1 und 2.

304 § 112 III sa PersVertrG.

305 Vgl. Brief des Intendanten an Redakteurausschuß, abgedruckt bei Wilfert, aaO.

306 § 1 II Dienstvereinbarung.

307 SWF Grundsätze III 1, 3.

Programmitarbeiter, Redakteure und Autoren ohne besondere Einschränkung erfaßt ³⁰⁸. Die Regelung des ZDF gilt uneingeschränkt für alle Mitarbeiter, die als Autoren oder Redakteure verantwortlich zeichnen ³⁰⁹. Ebenso betreffen die Grundsätze des DLF vorbehaltlos alle Mitarbeiter ³¹⁰.

Nachfolgend ist zu untersuchen, welche Mitarbeiter innerhalb der Anstalt im Hinblick auf ihre spezifische Mitwirkung an der Erfüllung der Programmaufgabe berechtigt und geeignet erscheinen, Begünstigte im Sinne der Redaktionsstatute zu sein. Als Abgrenzungskriterium kommen die Intensität der arbeitsvertraglichen Bindung sowie die jeweilig anstalts-hierarchische Position in Betracht. Außerdem kann die "Nähe" eines Mitarbeiters zum Programmgestaltungsprozeß, d.h. ob er einen Programmbeitrag vorbereitet, recherchiert und selbst erstellt, möglicherweise aber auch nur indirekt durch technische ³¹¹, künstlerische ³¹² oder wissenschaftliche Tätigkeit ³¹³ mitgestaltet, ausschlaggebend für eine Einbeziehung in die Redaktionsstatute sein. Außerdem bietet sich als Bewertungsmaßstab die potentielle Gefährdetheit eines Mitarbeiters gegenüber Pressionen und Eingriffen an, die vom Staat oder Interessenorientierten Verbänden und Gruppen ausgehen können. Die Untersuchung soll dagegen nicht an terminologischen Verschiedenheiten ausgerichtet sein. Denn die Bezeichnung eines Anstaltsbediensteten in den jeweiligen Redaktionspapieren als Redakteur, Programmitarbeiter ³¹⁴, Autor oder schlicht als Mitarbeiter ist für seine Bedeutung, die ihm als Aufgabenwalter an der Erfüllung der Rundfunkaufgabe zukommt, irrelevant.

1. Intensität arbeitsvertraglicher Bindung kein Abgrenzungskriterium

Was Art und Intensität der arbeitsvertraglichen Bindung des Programmitarbeiters an die Anstalt betrifft, so sind diese keine

³⁰⁸ III 10 Programmanweisung.

³⁰⁹ III 4 ZDF Leitordnung.

³¹⁰ Vgl. auch Medienpolitisches Konzept der RFFU v. 21.Okt.1974, nach Vorgänge 1974 Bd. 12, S. 95 f: Auch freie Mitarbeiter sind in die Mitbestimmungsregelungen einzubeziehen.

³¹¹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 127.

³¹² Hammerschmidt, Zur Diskussion, S. 10.

³¹³ Kübler, 49, DJT, D 76.

³¹⁴ Dazu Hoffmann-Riem, aaO, S. 121 ff.

geeigneten Abgrenzungskriterien für eine Einbeziehung in den Schutzbereich der Redaktionsstatute ³¹⁵. Namentlich ist es hierfür ohne Bedeutung, ob es sich bei dem Mitarbeiter z.B. um einen "festangestellten" oder einen "ständig freien", Überwiegend bei einer Anstalt tätigen handelt, der seinen Lebensunterhalt wesentlich aus dieser Beschäftigung bestreitet oder aber um einen Mitarbeiter, der keine dieser Voraussetzungen erfüllt, sondern nur sporadisch Beiträge für die Anstalt erstellt. Im Hinblick auf die Zielmotivation der redaktionellen Mitwirkung, die unabhängige und freie Gestaltung des - von festangestellten als auch von freien, unständigen Mitarbeitern erstellten - Programms, ist die Art der arbeitsvertraglichen Bindung irrelevant. Es kommt lediglich darauf an, daß der jeweilige Mitarbeiter an der Erfüllung der Programmaufgabe mitwirkt. Gerade bei den Rundfunkanstalten, wo der überwiegende Anteil der Beschäftigten aus unständigen freien Mitarbeitern besteht, bei denen nur eine lose vertragliche Bindung zur Anstalt vorhanden ist, wird ein wesentlicher Bestandteil des Gesamtprogramms von eben diesen Mitarbeitern bestritten ³¹⁶. Sie sind es also auch, die an der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Gebots der Rundfunkfreiheit partizipieren und mithin auch als Betroffene, z.B. eines Eingriffs in Programmbeiträge oder eines Verstoßes gegen die Überzeugungsfreiheit, in Betracht kommen. Deswegen bedürfen auch sie - ungeachtet der Intensität der vertraglichen Bindung an die Anstalt - ebenso wie alle anderen Mitarbeiter, die an der Realisierung der Rundfunkfreiheit teilhaben, des Schutzes vor Eingriffen in ihre redaktionellen, letztlich die Rundfunkfreiheit konstituierenden Freiräume. Grundsätzlich müssen alle diejenigen unter die Redaktionsstatute fallen, die auch an der Programmgestaltung teilhaben.

Wenn zum Teil Bedenken gegen Einbeziehung der freien Mitarbeiter in die Redaktionsstatute vorgetragen werden ³¹⁷, die sich insbe-

³¹⁵ Vgl. aber Erläuterungen Protokoll NDR-Statut S. 2.

³¹⁶ Ross, Der Rundfunk muß sich Neues einfallen lassen: 30 Prozent des gesamten Programms; Drews-Bernstein, Freie Mitarbeiter bei Hörfunk und Fernsehen, S. 185 ff; v. Sell, Die Funktion der freien Mitarbeiter, S. 46, 50; Rehbinder, Soziale Sicherung freier Mitarbeiter, S. 19 ff; Kunze, Die Stellung der ständigen freien Mitarbeiter, S. 55 ff; Michelbericht, S. 143.

³¹⁷ Mittas, Pressefreiheit und Redaktionsstatute, S. 38.

sondere darauf begründen, daß die "Freien" weniger weisungsgebunden gegenüber der Anstaltsleitung seien als die festangestellten Bediensteten, so sind diese ungerechtfertigt. Ohne an dieser Stelle schon die Frage der Installierung einer anstaltsinternen (Rechts-) Aufsicht über die Redakteursvertretung abschließend zu erörtern ³¹⁸, ist den von den Redakteuren erstrebten redaktionellen Freiräumen eine (beschränkte) Weisungsfreiheit immanent. Stellte man die Wahrung und Ausgestaltung der redaktionellen Freiräume unter dem Vorbehalt einer uneingeschränkten Weisungsbefugnis des Intendanten, hätten die zugestandenen Mitwirkungsrechte für die Redakteure nur beschränkt praktischen Wert. Solchen nur deklaratorischen Freiräumen wären die oben dargestellten positiven Nutzeffekte einer (unverbindlichen) redaktionellen Mitwirkung nicht gemein, wenn der Kontroll-, Rechtfertigungs- und Anhörungsmechanismus von einem Placet des Intendanten abhängig wäre. Innerhalb der aufgrund der rundfunkverfassungsrechtlichen Gegebenheiten nur schmalen unverbindlichen Mitwirkungsrechte noch zusätzliche Beschränkungen in Form von Weisungsgebundenheit zu installieren, hieße den Freiheitsgehalt und die Bedeutung der Redakteursmitwirkung für die Praxis auf ein Minimum zu reduzieren. Da innerhalb der redaktionellen Mitwirkungsfreiräume daher grundsätzlich Weisungsunabhängigkeit bestehen muß, ist der Hinweis auf eine nicht ausreichend intensive Weisungsabhängigkeit der freien Mitarbeiter somit verfehlt ³¹⁹.

Ebenso sind jene Überlegungen nicht überzeugend, daß vor allem die Festangestellten wegen ihrer beruflichen Abhängigkeit, ihres Strebens nach Erhaltung, Verbesserung ihrer beruflichen Position und ihres sozialen Besitzstandes verstärktem Konformitätsdruck und Anpassungszwang unterlägen ³²⁰ und ihnen deshalb vorrangig redaktionelle Beteiligungsrechte zugestanden werden müßten. Derselben psychischen Belastung unterliegen auch die freien, vertraglich nicht fest gebundenen Mitarbeiter der Anstalt, wenn sie nach einer Festanstellung streben, sich unter der Vielzahl der freien Mitarbeiter um einen festen Arbeitsvertrag qualifizieren ³²¹, in ihren

³¹⁸ Vgl. S. 222.

³¹⁹ Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 124 Anm. 18.

³²⁰ Wenzel, aaO, S. 55; Hoffmann-Riem, aaO, S. 124.

³²¹ Hübner, Soziale Sicherung und Rechtsstellung, S. 5; vgl. Ross, aaO, danach rechnet man allein beim WDR derzeit mit 250-270 arbeitsgerichtlich erzwungenen Festanstellungen.

Jeweiligen Beiträgen als die "besseren", möglicherweise im Sinne der Anstaltsleitung konformeren Mitarbeiter ausweisen müssen.

Somit ergibt sich, daß für die Frage der Einbeziehung eines Mitarbeiters in die Redaktionsstatute nicht das anstaltliche Abhängigkeitsverhältnis, die Intensität arbeitsvertraglicher Bindung entscheidend sein kann, sondern lediglich, ob der jeweilige Mitarbeiter an der Erstellung oder Gestaltung des Programms beteiligt ist.

2. Programmbezogenheit und Pressionsanfälligkeit als Abgrenzungskriterium

Damit ist jedoch noch nichts über die für eine Einbeziehung der Mitarbeiter in den Schutzbereich der Statute erforderliche Intensität der Programmbezogenheit der Tätigkeit ausgesagt. Insbesondere nicht, ob z.B. eine lediglich technische, nur programmplanende oder künstlerisch, wissenschaftlich beratende Funktion dafür ausreichend ist. Es bedarf somit der Überlegung, in welchem Umfang der jeweilige Programmmitarbeiter an der Erstellung eines Programmbeitrags teilhaben, in welcher Beziehung er zur spezifischen Erfüllung der Pundfunkaufgabe stehen muß, um schutzwürdig im Sinne der redaktionellen Freiräume zu sein.

So ist einmal die "Nähe" des einzelnen Mitarbeiters zum journalistischen Teil des Programmgestaltungsprozesses, d.h. die Beantwortung der Frage, ob ein Bediensteter nur indirekt an der redaktionellen Erstellung eines Sendebeitrags beteiligt ist oder unmittelbar selbst daran teilhat, Maßstab für die Schutzwürdigkeit der jeweiligen Mitarbeiter. Danach fielen technische Tätigkeiten, wie Kamera-, Ton- und Bildführung oder rein künstlerische, wissenschaftlich-beratende sowie dokumentarisch-archivarische Arbeiten als nur indirekt programmbezogen nicht schlechthin unter den Schutz der Redaktionsstatute. Dagegen wären Planen, journalistisches und redaktionelles Gestalten und Veranstellen von "Unterhaltungssendungen", Moderieren, Recherchieren, Aufbereiten und Kommentieren von Nachrichten als unmittelbar programmbezogen und somit regelmäßig als schutzwürdig zu verstehen.

Intensität und Unmittelbarkeit der Teilhabe am eigentlichen Programmgestaltungsprozeß können jedoch nicht ausschließliche Abgrenzungskriterien sein. Die Zielmotivation der Statute besteht darin, zur Gewährleistung von Ausgewogenheit und Unabhängigkeit der Programmgestaltung den Redakteuren Freiräume und Schutzgarantien gegen anstaltsinterne und -externe Einflußnahme, Pressionen und sachfremd-, interessenorientierte Eingriffe in das Programm zur Disposition zu geben. Somit muß auch das Abgrenzungskriterium an der Pressions-Geeignetheit und -Anfälligkeit sowie der "Prädestiniertheit" für rundfunksachfremde Einflußnahme der jeweiligen Mitarbeiter mit ausgerichtet sein³²². Auch die technischen, künstlerischen und wissenschaftlichen Bediensteten einer Rundfunkanstalt können aufgrund ihrer Möglichkeiten, das Programm mitzugestalten, in eingeschränktem Maße Ansatzpunkte für Beeinflussung und Druck sein. Bei ihnen besteht eine solche Pressionswahrscheinlichkeit jedoch in weit geringerem Maße als es bei spezifisch journalistisch, redaktionell Tätigen der Fall ist. Entsprechendes gilt für den Grad der Gefährdetheit der Rundfunkfreiheit bei rundfunk-sachfremden Eingriffen. So besteht bei Ablösung eines Kameramannes oder Versetzung eines Orchesterleiters nicht ohne weiteres die Gefahr, daß die Rundfunkfreiheit tangiert wird, was bei entsprechenden Maßnahmen gegenüber Redakteuren nicht in jedem Fall verneint werden könnte. Bei der Kameraführung oder Orchesterleitung handelt es sich wegen der relativierten Bedeutung dieser Tätigkeiten für den gesamten Programmgestaltungsprozeß und der dementsprechend ebenfalls geringen Gefährdetheit der Rundfunkfreiheit nur um gleichsam "vertretbare" Tätigkeiten. Vielmehr sind primär diejenigen Programmitarbeiter, die die Informationsbeschaffung und -auswertung besorgen, die einen Programmbeitrag journalistisch, redaktionell erstellen und verantworten, faktisch die Garanten für die Unabhängigkeit und Ausgewogenheit des Rundfunks. Somit muß auch ihnen der Schutzgehalt der Redaktionsstatute zukommen. Dagegen lassen die geringere Gefährdetheit der nicht unmittelbar journalistisch, redaktionell und spezifisch programmgestalterisch Tätigen für sachfremde, die Rundfunkfreiheit tangierende Übergriffe, ihre lediglich bedingte Geeignetheit für Pressionsmaßnahmen und Konformitätsdruck³²³, ihre Einbeziehung

322 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 127.

323 Wenzel, aaO, S. 55.

in die Statute nicht für notwendig und zweckmäßig erscheinen. Der Vorwurf der Privilegierung der Redakteure gegenüber anderen Mitarbeitern der Anstalt ³²⁴ geht somit ins Leere.

3. Auch leitende Programmverantwortliche sind schutzwürdig

Die Beantwortung der Frage, ob die Programmverantwortlichen ebenfalls unter den Schutzbereich der Statute fallen, kann sich ausschließlich aus dem Schutzzweck der redaktionellen Mitbestimmungsbewegung ergeben. Auch leitende Programmmitarbeiter bis hin zum Chefredakteur und Programmdirektor nehmen teil an der Erfüllung der Rundfunkaufgabe und somit an der Aktualisierung und Konkretisierung der Rundfunkfreiheit. Wenn sich ihre Teilhabe insoweit auch regelmäßig im Verantworten eines Programmbeitrages erschöpft und sie im Gegensatz zu den anderen Programmmitarbeitern grundsätzlich nicht selbst programmgestaltend, "aktiv" journalistisch-redaktionell tätig werden, sind sie dennoch mit diesen im Hinblick auf ihre programmspezifische Funktion vergleichbar. Sie unterliegen ebenfalls anstaltsintern und -extern Konformitäts- und Überzeugungsdruck ³²⁵. Auch sie sind hierarchisch Höhergestellten gegenüber weisungsabhängig, d.h. auch in die von ihnen verantworteten Beiträge kann noch (z.B. vom Intendanten) eingegriffen werden. Sie werden auch von personellen, redaktionsorganisatorischen Maßnahmen unmittelbar betroffen.

Somit sind die leitenden Programmverantwortlichen - was ihre Teilhabe an der Erfüllung der Rundfunkaufgabe sowie ihren Standort hinsichtlich der in den Redaktionsstatuten garantierten Freiräume betrifft - nicht den Anstaltsorganen oder den "hinter" diesen stehenden eigentlichen "Herren" ³²⁶ des Rundfunks, den gesellschaftlich relevanten Kräften nahestehen. Vielmehr gehören sie, wie alle anderen Redakteure, gleichsam der "Gegenseite" an. Für die Frage ihrer Schutzwürdigkeit im Sinne der Redaktionsstatute steht somit die arbeitgeberähnliche Funktion der leitenden Programmverantwortlichen im Hintergrund. Mithin ergeben sich auch für sie Möglichkeiten und Verpflichtung, Beeinträchtigungen der Rundfunk-

³²⁴ Menningen, RuF 1970, 155; Hirsch, Gewerkschaftliche Monatshefte, 1971, 289; Kübler, aaO, D 75 f; Barsig, SFB-Information Nr. 2 v. 16. Jan. 1970, S. 17.

³²⁵ Hoffmann-Riem, aaO, S. 126.

³²⁶ BVerfGE 31, 314 (340).

freiheit, die von anstaltsinterner oder -externer Seite herrühren, abzuwehren bzw. zu beseitigen. Ausgewogenheit und Neutralität sowie das Gebot, parteipolitische und etatistische Einflußnahme abzuwehren, um eine bestmögliche Verwirklichung der Rundfunkfreiheit gewährleisten zu können, gelten somit auch für sie. Da insoweit Identität mit der Zielmotivation der Redakteursstatutenbewegung vorliegt, sind mithin auch die leitenden Programmverantwortlichen in den Kreis der Begünstigten und Verpflichteten der Redakteursstatute mit einbezubeziehen ³²⁷.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß diejenigen Programmitarbeiter in den Statuten erfaßt werden müssen, die - ungeachtet ihrer hierarchischen Position sowie der Intensität ihrer vertraglichen Bindungen zu der Anstalt - eine programmspezifische Tätigkeit ausüben und somit, was ihren Standort bezüglich potentieller Gefahrenquellen für die Rundfunkfreiheit betrifft, gleichsam auf der "Gegenseite" stehen. Unter den Schutz der Redaktionsstatute müssen all diejenigen fallen, die die Rundfunkfreiheit vor Beeinträchtigungen bewahren können.

II. Rechtsform der Redaktionsstatute

Die derzeit gültigen redaktionellen Beteiligungsregelungen sind, was ihren Rechtscharakter betrifft, in den jeweiligen Rundfunkanstalten unterschiedlich ausgestaltet ³²⁸. Um zum Abbau der diesbezüglich bestehenden Nichteinheitlichkeit und Rechtsunsicherheit beizutragen, ist nachfolgend zu untersuchen, in welche Rechtsformen die redaktionellen Mitbestimmungsforderungen rechtlich zulässig eingekleidet werden können.

Dabei soll die Problematik der Erstellung der Redaktionsstatute im Wege der Selbstverfassung - wie dies zunächst an einigen Sendern geschehen ist ³²⁹ - vernachlässigt werden. Wegen der mangelnden rundfunkorganisatorischen Eingliederung sowie der fehlenden, auf einem Organisationsakt des Intendanten beruhenden "Legalisierung" ³³⁰ wäre eine selbstverfaßte Redakteursvertretung in der

³²⁷ Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 125 f.

³²⁸ Vgl. S. 125 f.

³²⁹ Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 49.

³³⁰ Ders., aaO, S. 50 Anm. 3 a.

Praxis nur von geringer Effizienz und Handlungsfähigkeit³³¹. Von der derzeitigen Rechtslage ausgehend, kommt, neben der schon im personalvertretungsrechtlichen Teil abgehandelten Rechtsform der Kollektivvereinbarungen (Tarifvertrag, Dienstvereinbarung), der Einzelarbeitsvertrag in Betracht. Außerdem besteht die Möglichkeit, eine Dienstanweisung zu erlassen.

1. Einzelarbeitsvertrag als Rechtsform der Verwirklichung redaktioneller Mitwirkung

Eine Einbeziehung der Redaktionsstatute in die einzelnen Arbeitsverträge³³², die zwischen den Programmitarbeitern und der Anstalt bestehen, ist zwar rechtstechnisch konstruierbar, jedoch nur von geringer Praktikabilität. Eine solche Form der Verwirklichung der redaktionellen Beteiligung setzte voraus, daß die jeweiligen Statute Inhalt des einzelnen Arbeitsvertrages würden und somit in jeden Vertrag besonders einbezogen werden müßten. Hierbei wäre eine in den für die einzelnen Anstalten geltenden (Mantel-) Tarifverträgen vorgesehene Schriftform einzuhalten. So sind z.B. gem. § 4 Abs. 2 MTV ZDF Ergänzungen, Änderungen und Nebenabreden des Arbeitsvertrages ebenso wie dieser selbst nur rechtswirksam, wenn sie schriftlich vereinbart werden. Es kann dahingestellt bleiben, ob sich anhand einer teleologischen Interpretation³³³ des tariflichen Schriftvorbehaltes dieser so auslegen läßt, daß die Statute nicht unter das Schriftformgebot fallen. In jedem Fall stellen die Statute gegenüber der spezifisch arbeitsvertraglichen Materie ein alium dar und bedürfen somit auch nicht der am Arbeitnehmerinteresse orientierten Schutzfunktion der Schriftform.

Die Bedenken gegen eine Einbeziehung der redaktionellen Beteiligung in die Arbeitsverträge bestehen gleichermaßen auch bei einer konkludenten, nichtschriftlichen einzelvertraglichen Konstruktion. Die Redaktionsstatute können nur dann die oben aufgezeigte positive Wirkung entfalten, wenn sie von allgemeinem Charakter sind, d.h. alle potentiell Begünstigten in ihren Geltungsbereich

³³¹ Ders., aaO, S. 49 ff.

³³² Vgl. Galperin, AfP 1971, 54; H. Weber, NJW 1973, 1957; Mayer-Maly, DB 1971, 340; ders., AfP 1971, 59; Schwerdtner, BB 1971, 840; Hoffmann-Riem, aaO, S. 61 ff; SPD-Massenmedien, S. 16.

³³³ Hoffmann-Riem, aaO, S. 62.

fallen. Denn nur wenn alle dafür in Frage kommenden Programmmitarbeiter in gleicher Weise den Schutz der redaktionellen Freiräume genießen, wird die Möglichkeit ausgeschaltet, daß mittels auf die "Außenstehenden" ausgeübten Drucks oder besonderer Zugeständnisse ein Auseinanderdividieren der Programmmitarbeiter erfolgen und somit die gesamte Mitbestimmungsbewegung unterlaufen und ausgehöhlt werden kann. Außerdem wäre eine unmittelbar programmbezogene, personelle und redaktionsorganisatorische Mitwirkung der Redakteure nur dann gerechtfertigt und praktikabel, wenn die Redakteursvertretung das Vertrauen aller Programmmitarbeiter besäße und namens und im Auftrag aller handeln könnte. Eine nicht einheitliche Geltung der redaktionellen Mitwirkungsrechte führte zu Rechtsunsicherheit und aufgrund mangelnder Geschlossenheit und Solidarität im Auftreten der Redakteure zu Ineffizienz des gesamten anstaltsinternen Mitwirkungsprozesses.

Die für eine wirksame Beteiligung der Redakteure notwendige Allgemeinverbindlichkeit der redaktionellen Beteiligungsregeln wird in der Praxis jedoch nur schwer zu erlangen sein. Es ist äußerst unwahrscheinlich, daß alle in Frage kommenden Mitarbeiter mit einer Einbeziehung der Redaktionsstatute in ihren Arbeitsvertrag einverstanden sein werden, da sich daraus nicht nur Freiräume, sondern auch Pflichten und möglicherweise Unannehmlichkeiten für die Redakteure ergeben können³³⁴. So wird es immer einzelne Mitarbeiter geben, die nicht bereit sein werden, in sie persönlich berührenden Konflikten in einen (anstalts-) "öffentlichen" Konsultations- und Ausspracheprozeß einzutreten und auf diese Weise ihre persönlichen Probleme gleichsam zur allgemeinen Diskussion zu stellen. An einer solchen Bereitschaft wird es namentlich deswegen mangeln, weil nach der Konzeption der Redaktionsstatute nicht die einzelnen betroffenen Mitarbeiter "Herr" des in Gang zu setzenden Anhörungs- und Rechtfertigungsverfahrens sind. Vielmehr liegen alle diesbezüglichen Kompetenzen bei der Redakteursvertretung, einem Gremium, dessen Mitglieder aufgrund von Mehrheitsentscheidungen gewählt wurden und dessen sämtlichen Entscheidungen und Aktionen auch im übrigen auf Mehrheitsvoten beruhen. Der einzelne Redakteur könnte somit entgegen seiner persönlichen Interessen und Belange überstimmt werden und mithin, wider seinen Willen,

334 Hoffmann-Riem, aaO, S. 65.

als Hauptfigur in ein anstaltsinternes Verfahren der oben dargestellten Art hineingezogen werden.

Solche Bedenken sind namentlich bei leitenden Programmverantwortlichen und freien Mitarbeitern zu erwarten. Bei beiden Gruppen liegt die Vermutung nahe, daß sie ihre persönlichen Interessen, die möglicherweise gegen eine "Publizität" hinsichtlich der sie betreffenden Maßnahmen sprechen, dem Allgemeininteresse an der optimalen Erfüllung der Rundfunkaufgabe voranstellen werden. Freie Mitarbeiter werden sich nicht so mit der Anstalt und der Wahrnehmung ihres Auftrages verbunden fühlen, um freiwillig bereit zu sein, ein möglicherweise bestehendes Interesse an Vermeldung von "Öffentlichkeit" zugunsten der Rundfunkfreiheit zu opfern. Oft unterliegen solche Mitarbeiter hauptberuflich Bindungen, die sie Publizität in der nach den Statuten zu erwartenden Weise scheuen und insoweit Anonymität suchen lassen. Ebenso werden es vermutlich Chefredakteure und Programmdirektoren wegen ihrer anstalts-hierarchischen Position aus Besorgnis um ihre Reputation und Autorität für abträglich erachten (aufgrund dienstvertraglicher Verpflichtung), "freiwillig" in eine allgemeine anstalts-öffentliche Diskussion einzutreten. Somit müßte der Intendant für solche Mitarbeiter, die sich einer Aufnahme der Statute in ihren Einzelarbeitsvertrag widersetzen, (Änderungs-) Kündigungen erlassen. Wertvolle Mitarbeiter könnten dadurch der Anstalt verlorengehen.

Außerdem würden sich bei einer Änderung oder Aufhebung der einmal vereinbarten Statute die gleichen Schwierigkeiten wie bei ihrer Aufnahme in die Einzelarbeitsverträge ergeben. Jeder einzelne Vertrag müßte, soweit rechtlich überhaupt zulässig, Änderungsgeköndigt werden. Vermutlich wären Mitarbeiter wegen bereits gemachter "schlechter" persönlicher Erfahrungen mit den Statuten nunmehr nicht bereit, diese in veränderter Form oder Inhalt in ihren Vertrag einbeziehen zu lassen. Eine solche Schwierigkeit könnte man zwar rechtstechnisch durch die einzelvertragliche Klausel, daß das Redaktionsstatut seinem jeweiligen Inhalt gemäß Bestandteil des Arbeitsvertrages sei ³³⁵, umgehen. Aufgrund der Nichtvoraussehbarkeit und der Unkalkulierbarkeit der dadurch auf die Redakteure zukommenden Pflichten und Imponderabilien beständen jedoch noch weit geringere Chancen, daß eine solche Klausel von allen Programmmitarbeitern akzeptiert würde.

Wegen dieser zumindest praktischen Schwierigkeiten einer Einbeziehung der Redakteursstatute in die einzelnen Arbeitsverträge erscheint eine solche Lösung nicht als zweckmäßig und sachgerecht. Sie kann deswegen nicht als gangbarer Weg zur formalrechtlichen Verwirklichung der redaktionellen Mitwirkung angesehen werden ³³⁶.

2. Vertrag zugunsten Dritter

Auch die zum Teil vorgenommenen Versuche, die Redaktionsstatute über das Rechtsinstitut eines Vertrages (zwischen Anstalt und den Mitgliedern der Redakteursvertretung) zugunsten Dritter ³³⁷ (d.h. der einzelnen Programmitarbeiter) zu installieren, bieten keine befriedigende Lösung der Problematik.

Voraussetzung einer solchen Konstruktion wäre, daß die Redaktionsstatute ausschließlich die Redakteure begünstigende Freiräume enthielten ³³⁸. Das ist jedoch, wie oben aufgezeigt, nicht der Fall. Außerdem sind es nicht die einzelnen Redakteure, die "begünstigt" werden, sondern die Mitwirkungsfreiräume werden redaktionsstatutarisch nur den Redakteursvertretungen in ihrer Gesamtheit zugestanden. Dabei ist es überhaupt fraglich, ob man in der Bejahung der Mitwirkung der Redakteure zugunsten einer optimalen Verwirklichung der Rundfunkfreiheit eine "Begünstigung" der einzelnen Redakteure im Sinne der §§ 328 ff BGB (in entsprechender Anwendung) sehen kann.

Außerdem bestehen dadurch, daß der einzelne Programmitarbeiter entsprechend § 333 BGB die Möglichkeit hat, sich gegen eine Einbeziehung zur Wehr zu setzen, die gleiche Schwierigkeit und Unwahrscheinlichkeit, die Statute anstaltsintern allgemeinverbindlich zu machen, wie das bei dem normalen Einzelarbeitsvertrag der Fall ist. Auch deswegen kommt eine solche Konstruktion nicht in Betracht ³³⁹.

³³⁶ Berg, 49. DJT, N 52; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 153; ders., JR 1972, 497.

³³⁷ Galperin, AfP 1971, 54; Mayer-Maly, DB 1971, 340; Schwerdtner, BB 1971, 840; Hoffmann-Riem, aaO, S. 65 f.

³³⁸ Schwerdtner, BB 1971, 840.

³³⁹ Hoffmann-Riem, aaO, S. 66 f.

3. Dienstanweisung

Als mögliche Rechtsform der Redaktionsstatute bleibt somit die einseitig (oder im Einvernehmen mit den Redakteuren) ³⁴⁰ erlassene Weisung des Intendanten ³⁴¹. Dieser ist dazu aus seinem Direktionsrecht als "Arbeitgeber" oder ("verwaltungsrechtlich" eingeordnet) als Dienststellenleiter ³⁴² und aus seiner dem Intendantenamt immanenten Geschäftsführungsbefugnis heraus legitimiert.

Was die soeben aufgezeigten Schwierigkeiten und die in Zweifel zu ziehende Praktikabilität einer einzelvertraglichen Erfassung der Redaktionsstatute angeht, so bestehen für die Rechtsform der Dienstanweisung keine Bedenken. Namentlich werden ausnahmslos alle Programmmitarbeiter, die für eine redaktionelle Beteiligung in Frage kommen, in deren Schutzbereich einbezogen. Ebenso wie eine Änderung der Statute wird auch eine Aufhebung dieser insgesamt ausschließlich von der Intendantenalleinentscheidungsgewalt, die das Prinzip der Verantwortlichkeit gebietet, getragen ³⁴³. Den Redakteuren stehen insoweit keine Möglichkeiten zu, sich der Ausführung dieser Weisungen zu entziehen.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob den Programmmitarbeitern bei der Erstellung, Änderung und Aufhebung der redaktionellen Mitwirkungsregeln durch den Intendanten (unverbindliche) Mitspracherechte zustehen, wie dies bei der Konstituierung der meisten Mitbestimmungspapiere in den jeweiligen Anstalten der Fall gewesen war ³⁴⁴. Das ist zu bejahen. Solange das Prinzip der Verantwortlichkeit des Intendanten nicht tangiert wird, können die Programmmitarbeiter durch eine Beteiligung, z.B. in Form von Anregungen, Beratung, Vorschlägen oder Konsultationen an der Konstituierung oder Veränderung des Redaktionsstatutes mitwirken ³⁴⁵. Eine solche Einbeziehung der Programmmitarbeiter in den Entstehungsprozeß des Mitwirkungspapiers ist auch sachgerecht, da von vornherein die besonderen Anliegen und Probleme der durch das Redaktions-

340 Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 70 ff: "Konsentlierte Setzung"; Bethge, JR 1972, 497.

341 So bei BR, NDR, ZDF, WDR, SWF, DLF.

342 Vgl. § 110 I sa PersVertrG.

343 Hoffmann-Riem, aaO, S. 68 f.

344 Vgl. z.B. Art. 12 NDR-Statut; vgl. auch SWF Grundsätze IV.

345 Hoffmann-Riem, aaO, S. 72; zur konsentlierten Setzung: Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 153 f.

statut zukünftig Begünstigten konzeptionell berücksichtigt werden können. Somit besteht von Anfang an die Chance, potentielle Konfliktherde und Reibungspunkte möglichst klein zu halten.

4. Mitwirkung der Anstaltsorgane bei der Konstituierung der Redaktionsstatute

In allen rundfunkrechtlichen Normierungen wird der Intendant hinsichtlich bestimmter Rechtsgeschäfte und sonstiger Angelegenheiten in seiner Alleinentscheidungsgewalt begrenzt. Grundsätzlich ist die Zustimmungsbedürftigkeit enumerativ beschränkt³⁴⁶. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Grundstücks- und Kreditgeschäfte, um die Übernahme von Verbindlichkeiten in einer bestimmten Höhe sowie um die Berufung leitender Rundfunkangestellter. Im NDR und WDR³⁴⁷ bedarf der Intendant generalklauselartig der Zustimmung des Verwaltungsrates "in allen wichtigen und grundsätzlichen Angelegenheiten". Ebenso sind beim SR und beim SWF Maßnahmen des Intendanten, die "wesentliche Änderungen im Bestand der organisatorischen ... Einrichtung der Anstalt" betreffen, zugunsten des Verwaltungsrates zustimmungsbedürftig³⁴⁸. Es soll nachfolgend erörtert werden, ob die vom Intendanten (möglicherweise unter Beteiligung der Programmitarbeiter) konstituierten Redaktionsstatute zusätzlich der Zustimmung der jeweilig zuständigen Anstaltsorgane bedürfen, um rechtswirksam zu sein.

Was die enumerativen zustimmungspflichtigen Rechtsgeschäfte, die alle finanztechnischer, regelmäßig anstaltsextern orientierter Art sind und aus haushaltsrechtlichen Gründen der Zustimmung der jeweiligen Gremien bedürfen³⁴⁹, angeht, so fällt die anstaltsinterne, redaktionelle Mitwirkung, die keine unmittelbaren³⁵⁰ finanziellen Auswirkungen mit sich bringt, nicht darunter.

Es könnte sich bei den Redaktionsstatuten um zugunsten des Verwaltungsrates zustimmungsbedürftige "wichtige und grundsätzliche

346 Art. 7 III, 10 II, 12 IV GBR; § 16 II b GHR i.V.m. § 14 Satzung; Art. 21 Satzung SR; § 7 VI Satzung SDR; § 11 IV Satzung SFB; Art. 27 Satzung SWF; § 26 II GWDR; § 21 ZDF SV; Art. 11 II Satzung DW; § 16 II Satzung DLW.

347 § 19 NDR SV; § 21 II GWDR.

348 Art. 21 II Satzung SR; Art. 27 III Satzung SWF.

349 Dazu Fuhr, aaO, S. 149 ff.

350 Eine unmittelbare finanzielle Auswirkung könnte sich aus dem durch die Konsultationen bewirkten Verzögerungseffekt ergeben.

Angelegenheiten" (NDR, WDR), namentlich um "wesentliche Änderungen im Bestand der organisatorischen Einrichtungen" (SWF, SP) handeln. Das ist jedoch, der Bedeutung und Funktion des Verwaltungsrates entsprechend, nicht der Fall. Für Inhalt, Art und Weise der Programmgestaltung ist grundsätzlich nur der Intendant zuständig. Er allein entscheidet über den für eine insoweit optimale Aufgabenerfüllung sachgerechten und zweckmäßigen Einsatz sächlicher und personeller Mittel, namentlich über deren organisatorische Ausgestaltung. Demgegenüber hat der Verwaltungsrat als Aufsichts- und Kontrollorgan lediglich eine (subsidiäre) überwachende Funktion, die eine möglichst unabhängige und selbständige Aufgabewahrnehmung des Intendanten voraussetzt³⁵¹. So handelt es sich auch bei den dem Verwaltungsrat zustehenden Kompetenzen bezüglich der Zustimmungsbefähigung bestimmter Rechtsgeschäfte ausschließlich um solche, die nicht programmspezifisch orientiert sind. Da die "organisatorische" Maßnahme der Installierung einer Redakteursvertretung spezifisch programmbezogen ist, muß auch die Kompetenz für Etablierung und Ausgestaltung des Redakteursgremiums beim Intendanten liegen. Die Konstituierung der Redakteursvertretung stellt lediglich eine Aktualisierung und Konkretisierung der Programmgestaltungsfunktion des Intendanten dar und rechtfertigt somit eine Teilhabe des Verwaltungsrats am Organisationsakt der Installierung der Redakteursvertretung nicht. In diesem Sinne hat auch bei der Errichtung des NDR-Redaktionsstatuts der Verwaltungsrat des NDR die Zustimmungsbefähigung verneint³⁵².

Somit ergibt sich als Ergebnis der Beantwortung der Frage nach dem Rechtscharakter der redaktionellen Mitwirkungsregelungen, daß ausschließlich - neben den personalvertretungsrechtlichen Kollektivvereinbarungen - die Rechtsform der Dienstanweisung praktikabel und sachgerecht ist. Einer zusätzlichen Genehmigung durch das jeweilige zuständige Kollegialorgan bedarf es dabei nicht³⁵³.

351 Vgl. amtliche Begründung zum SV NDR zu §§ 17 ff.

352 NDR-Dokumentation, S. 3.

353 Zu der Frage des unverbindlichen Einvernehmens mit den jeweiligen Gremien, vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 76.

III. Rechtliche Ausgestaltung der Redakteursvertretung

Die rechtliche, organisatorische Ausgestaltung der redaktionellen Beteiligung ist dadurch, daß die Redakteursvertretung ihre Konstituierung und Legitimation letztlich vom Intendanten herleitet sowie durch das Prinzip der Rundfunkspezifischen Verantwortlichkeit vorgegeben. Dieses trifft für die Frage nach der "Organqualität" des Redakteursgremiums zu sowie für die der rechtlichen Ausgestaltung einer anstaltsinternen Aufsicht über die Redakteursvertretung. Das gilt in gleicher Weise für das Problem, ob bzw. in welcher Weise eine (gerichtliche?) Durchsetzung und Gewährleistung der Mitwirkungsrechte zulässig ist.

1. Die einzelnen Redakteure ohne Rechte

Die Erörterung über die rechtliche Ausgestaltung geht davon aus, daß die Redakteursmitwirkung in der Weise zu institutionalisieren ist, daß die entsprechenden Freiräume nicht dem einzelnen Redakteur, sondern einem Gremium zustehen. Nur so können die Redakteure jene anstaltsinterne Position erlangen, die notwendig ist, um von der Anstaltsleitung als Diskussionspartner akzeptiert zu werden. Nur wenn die Redakteure solidarisch der Anstaltsleitung gegenüber als Einheit auftreten, werden sie genügend Durchsetzungskraft und Effizienz besitzen, um ihr Ziel, Schutz des Rundfunks vor Einflußnahme des Staates und interessenorientierter privater Gruppen, verwirklichen zu können.

Außerdem wäre bei Maßnahmen der Anstalt, bei denen eine Mehrzahl der Redakteure betroffen würde, die Wahrnehmung von Mitwirkungsrechten durch jeden dieser Mitarbeiter in der Praxis nicht realisierbar. Die isolierte Geltendmachung eines Mitspracherechtes durch eine Vielzahl von Redakteuren hätte zur Folge, daß sich die Anstaltsleitung auch mit jedem einzelnen Redakteur und den jeweils von ihm geltend gemachten Argumenten auseinandersetzen müßte. Das führte zu erheblicher Verzögerung der angestrebten Maßnahmen, Inflexibilität und Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Anstalt. Die Erfüllung des Rundfunkauftrags stände in Gefahr.

2. Redakteursvertretung kein echtes Anstaltsorgan

Was den Rechtscharakter der Redakteursvertretung angeht, so kann sie nicht als echtes Anstaltsorgan neben den Rundfunkgremien und dem Intendanten etabliert werden ³⁵⁴. Das Redakteursgremium ist Aufgabenwalter und Träger von anstaltsinternen, innerorganisatorischen Zuständigkeiten und Pflichten. Dieser insoweit eigenständigen Rechtsposition bedarf es, um die Beteiligung der Redakteure am Programmgestaltungsprozeß verbindlich und effektiv auszugestalten. Eine darüberhinausgehende anstaltsextern rundfunkverfassungsrechtliche Bedeutung der Redakteursvertretung, wie sie vom Rundfunkgesetzgeber den Anstaltsorganen zuerkannt wurde, ist im Hinblick auf diese spezifische Aufgabe der Redakteursvertretung weder erforderlich noch angesichts der der Intendantenzuständigkeit- und -verantwortlichkeit immanenten Vorgegebenheiten zulässig.

Die Unzulässigkeit der Zuerkennung von (Außen-) Organqualität ³⁵⁵ ergibt sich neben mangelnder ausdrücklicher rundfunkrechtlicher Legitimation namentlich daraus, daß dadurch die rundfunkgesetzlich anerkannten Organe Kompetenzverluste bzw. -einschränkungen erleiden würden: Nach der geltenden Rechtslage wird ausnahmslos die gesamte Aufgabenerfüllung der Rundfunkanstalt letztverantwortlich von den Anstaltsorganen, jeweils deren rundfunkgesetzlich vorgegebenen Zuständigkeiten entsprechend, arbeitsteilig wahrgenommen. Die Installation eines "neuen" Anstaltsorgans und Beteiligung dessen an den bislang von den "herkömmlichen" Organen allein getätigten Aufgaben hätte notwendigerweise eine Reduzierung der Zuständigkeiten der rundfunkgesetzlich ausdrücklich legitimierten Organe zur Folge. Die umfassende Allzuständigkeit der "herkömmlichen" Anstaltsorgane und deren jeweiliger Anteil an dieser verringerte sich zugunsten eines neu etablierten Redakteursvertretungsorgans. Landes- bzw. Bundesrundfunkgesetzgeber gingen somit auch von einem Numerus clausus der Anstaltsorgane aus ³⁵⁶.

Da die Geschäftsführungsgewalt des Intendanten insoweit beschränkt ist, als es die Modifizierung der rundfunkgesetzlich vorgegebenen anstaltsinternen Zuständigkeitsverteilung, namentlich die Etablierung eines neuen Anstaltsorgans angeht, läßt sich auch aus der

354 Hoffmann-Riem, aaO, S. 55 Anm. 21, letzter Halbsatz

355 Ders., S. 54.

356 Bethge, JP 1972, 497.

Geschäftsführerbefugnis keine Möglichkeit der Qualifizierung der Redakteursvertretung als Organ herleiten.

Es handelt sich somit bei der Redakteursvertretung um einen anstaltsinternen programmspezifischen Aufgabenträger mit mangelnder Organqualität. Er verdankt seine Existenz sowie seine auf die Mitwirkung an der Programmgestaltung ausgerichteten Zuständigkeiten ausschließlich der Tatsache, daß ihn der Intendant an seiner Alleinprogrammgestaltungsbefugnis (unverbindlich) partizipieren läßt. Daß die den Redakteuren zugestandenen Mitwirkungsfreiräume notwendigerweise Pflichten anderer Aufgabenträger zur Folge haben (z.B. Anhörungs- und Begründungspflicht der programmverantwortlichen Vorgesetzten) wird gleichfalls von der Intendantenkompetenz getragen.

3. Rechtsaufsicht

Korrelat der aus der Intendantenkompetenz hergeleiteten Mitwirkungsbefugnisse der Redakteure ist die Notwendigkeit der Installation einer diesbezüglichen anstaltsinternen Aufsicht durch den Intendanten. Eine aufsichtsfreie Redakteursvertretung bedeutete einen Verstoß gegen das Prinzip der rundfunkspezifischen Verantwortlichkeit, da der Intendant kein (möglicherweise rechtswidriges) Verhalten des Redakteursgremiums verantworten kann, das er nicht mit den Mitteln der anstaltsinternen (Rechts-) Aufsicht verhindern konnte. Da der Intendant jedoch anstaltsintern und -extern verantwortlich für die (von der Redakteursvertretung mitgetragenen) Programmerstellung ist, muß er auch hinsichtlich des gesamten, seiner Verantwortung unterliegenden Programmgestaltungsbereiches Einwirkungsmöglichkeiten besitzen ³⁵⁷.

4. Kein Gerichtsschutz

Auch für die Beantwortung der Frage nach der Aktualisierbarkeit und Durchsetzbarkeit der Mitwirkungsrechte der Redakteure ist entscheidend, daß es sich dabei lediglich um binnenorganisatorische Zuständigkeiten handelt, namentlich, daß die Redakteursvertretung keinen Außenorganstatus besitzt. Daraus ergibt sich, daß mittels der Mitwirkungsrechte nur anstaltsinterne Überprüfungs- und Unter-

suchungsprozesse in Gang gesetzt werden können. Es besteht insbesondere keine gerichtliche Klagemöglichkeit für die Redakteure zur Konkretisierung und Geltendmachung ihrer Rechte ³⁵⁸. Eröffnete man der Redakteursvertretung die Möglichkeit, im Klagewege ihre Beteiligungsrechte durchzusetzen, so würden ihr dadurch anstalts-externe Rechtspositionen zugestanden, die ausschließlich den Anstalts-(Außen-) Organen vom Rundfunkgesetzgeber vorbehalten sind. Ungeachtet der mangelnden prozessualen Voraussetzungen bestünde in diesem Falle für die Redakteursvertretung die Möglichkeit, den Anstaltsorganen, insbesondere dem Intendanten, klageweise - gleichsam als adäquater Prozeßgegner - entgegenzutreten und ihnen gegenüber, gegebenenfalls zwangsweise, ihre Mitwirkungsrechte durchzusetzen. Binnenorganisatorischen Zuständigkeiten würde somit Außenwirkung zukommen, was nicht in der Rechtsmacht des Intendanten stünde und auch rundfunkgesetzlich nicht vorgesehen ist. Der Intendant kann zwar die ihm letztverbindlich zustehende Programmgestaltungsbefugnis - unter Beachtung des Prinzips der Verantwortlichkeit - partiell anstaltsintern verlagern. Er kann auch aus seiner Rechtsmacht heraus neue binnenorganisatorische Aufgabenträger konstituieren. Er ist jedoch nicht legitimiert, diesen anstaltsexterne Klagerechte verbindlich einzuräumen. Insoweit sind seiner Geschäftsführungsmacht Schranken gesetzt.

Wenn zum Teil Parallelen zum Kommunalverfassungsstreitverfahren ³⁵⁹ bzw. Rundfunkverfassungsstreitverfahren ³⁶⁰, in denen "über die Rechtmäßigkeit des organschaftlichen Funktionsablaufes" entschieden wird, gezogen werden, um der Redakteursvertretung Gerichtsschutz zu gewähren, so ist dieses unzutreffend ³⁶¹. Ohne im Rahmen dieser Arbeit die generelle Zulässigkeit eines Rundfunkorganstreites erörtern zu können, ist jedoch für einen solchen Voraussetzung, daß es sich um eine gerichtliche Auseinandersetzung zwischen rundfunkgesetzlich legitimierten "Außenorganen" handelt. Das ist aber bei der Redakteursvertretung gerade nicht der Fall ³⁶².

Ebenso ist das Problem, ob es Klagemöglichkeiten für Mitglieder eines (Rundfunk-) Kollegialorganes aus einer organinternen Auseinandersetzung heraus gibt ³⁶³, hier nicht zu erörtern, da die

³⁵⁸ Bethge, JR 1972, 497.

³⁵⁹ Wolff, VerwR III § 174 I.

³⁶⁰ Stern/Bethge, Die Rechtsstellung des Intendanten, S. 84 f.

³⁶¹ Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 55 Anm. 21.

³⁶² Ders., ebda.

³⁶³ Vgl. Stern/Bethge, aaO, S. 84.

Redakteursvertretungen (und grundsätzlich ³⁶⁴ auch der einzelne Redakteur) nicht Bestandteil eines Rundfunkorgans sind.

Überdies wäre durch die Eröffnung einer gerichtlichen Klagemöglichkeit für die Redakteursvertretung dem Intendanten verwehrt - dem rundfunkspezifischen Prinzip der Intendantenverantwortlichkeit entsprechend -, selbständig und eigenverantwortlich über alle die Programmangelegenheiten betreffenden Fragen in dem ihm für die Erfüllung der Programmaufgabe angemessen erscheinenden Zeitraum zu entscheiden. Zwar würde ein Gericht nicht unmittelbar über rundfunkspezifische Sachfragen, sondern nur darüber entscheiden, ob z.B. ein bestimmter Konsultationsprozeß vorgenommen oder bei Eingriffen durch die jeweiligen Vorgesetzten eine Begründung bzw. Anhörung gewährt werden muß. Es entschiede somit ausschließlich über Verfahrensfragen. Dennoch könnte bei einem Eingreifen des Gerichts in Angelegenheiten, die in die Programmgestaltungs-kompetenz des Intendanten fallen, das Prinzip der Intendantenverantwortlichkeit tangiert werden. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn Intendantenentscheidungen durch langwierige erstinstanzliche bzw. Berufungs- und Revisionsverfahren bewußt verzögert würden. Auch die Tatsache, daß die Frage, ob und in welcher Weise die Redakteursvertretung bei einer Programmentscheidung zu beteiligen durch rundfunkverfassungsrechtlich nicht legitimierte (staatliche!) Gerichte beantwortet wird, gibt diesbezüglich zu Bedenken Anlaß. Der gesamte Programmgestaltungsprozeß -dazu gehört auch die Entscheidung, in welcher Weise die Redakteursvertretung daran partizipiert- muß ausschließlich in der Hand rundfunkgesetzlich legitimierter Anstaltsorgane liegen. Jedwede Abhängigkeit von nicht pluralistisch legitimierten (staatlichen) Kräften ist mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Freiheit der Programmgestaltung nicht vereinbar.

Aus denselben Gründen kann auch der Intendant oder ein Kollegialorgan eine Beteiligungshandlung der Redakteursvertretung nicht gerichtlich erwirken ³⁶⁵. Es liegt nicht im Ermessen der Anstaltsorgane, (auch nur verfahrensrechtliche, periphr) programmspezi-

³⁶⁴ Anders bei den Anstalten, wo die Redakteure in den Gremien vertreten sind.

³⁶⁵ Hoffmann-Riem, aaO, S. 56.

fische Entscheidungen auf rundfunkrechtlich nicht legitimierte, anstaltsexterne Entscheidungsträger zu verlagern.

5. Klagemöglichkeiten für den einzelnen Redakteur

Von der Frage nach den Klagemöglichkeiten einer Redakteursvertretung ist jene zu unterscheiden, ob zumindest die einzelnen Programmitarbeiter, die möglicherweise Mitglied der Redakteursvertretung sind, klagen dürfen. Soweit die Redakteure als Aufgabenwahrer an der Erfüllung der Rundfunkaufgabe partizipieren und diesbezüglich sich in ihren Mitwirkungskompetenzen beeinträchtigt fühlen, gilt grundsätzlich das oben Erörterte: Die Programmitarbeiter können programmspezifische Entscheidungen, die letztverbindlich dem rundfunkgesetzlich legitimierten Anstaltsorgan obliegen, nicht nach "außen" tragen. Was für die Redakteursvertretung gilt, muß insoweit auch für den einzelnen Redakteur Wirksamkeit haben. Auch dieser kann aus innerorganisatorischen Kompetenzen, die zumal nicht ihm, sondern einem Redakteursgremium zustehen, keine diesbezüglichen anstaltsexternen Rechtswirkungen herleiten ³⁶⁶.

Soweit der Redakteur jedoch durch Maßnahmen des Intendanten und dessen Beauftragte in seiner Rolle als Arbeitnehmer und den ihm insoweit zustehenden Rechten tangiert wird, kann er die jedem Arbeitnehmer zustehenden allgemeinen arbeitsrechtlichen Klagemöglichkeiten wahrnehmen ³⁶⁷.

Somit bleibt als Ergebnis der Erörterung der rechtlichen Ausgestaltung der Redakteursvertretung, daß ihr keine Organqualität zukommt, sie der Rechtsaufsicht des Intendanten unterliegt und keine gerichtliche Klagemöglichkeiten besitzt.

³⁶⁶ Vgl. Hoffmann-Riem, aaO, S. 55 f; S. 105 Anm. 22 a; Bethge, UFITA Bd. 69 (1973), S. 149.

³⁶⁷ Hoffmann-Riem, aaO, S. 56.

E. Zusammenfassung

1. Aus den Rundfunk- und Pressegesetzen ergeben sich grundsätzlich keine positiven Anhaltspunkte, aus denen heraus sich die rechtliche Zulässigkeit einer redaktionellen Mitbestimmung herleiten ließe. Vielmehr verbietet das Prinzip der Intendantenverantwortlichkeit eine verbindliche Mitbestimmung. Den Redakteuren mangelt es an einer rundfunk-spezifischen Legitimation. Sie stellen keine der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten gesellschaftlich relevanten Gruppen dar.

Daher kann den Redakteuren auch keine Korrektivfunktion innerhalb des derzeitigen inneranstaltlichen Machtgefüges zugemessen werden. Namentlich können sie kein Gegengewicht gegenüber den in den Anstaltsorganen vertretenen anerkannten gesellschaftlich relevanten Kräften sein. Ein originäres Recht der Redakteure auf Verlautbarung ihrer persönlichen Meinung über den Rundfunk besteht nicht.

Hinsichtlich einer unverbindlichen Mitwirkung lassen die rundfunk- und presserechtlichen Bestimmungen den Schluß auf die Zulässigkeit einer sog. Überzeugungsfreiheit und eines Rechtes auf Einbeziehung der Redakteure in Entscheidungsvorgänge über einen Eingriff in von ihnen erbrachte Programmbelträge zu. Diese Freiräume lassen sich aus den in einigen Rundfunkgesetzen vorgesehenen Möglichkeiten, die Redakteure zu einer persönlichen Stellungnahme seitens der Anstalt zu ermächtigen sowie der rundfunk- und presserechtlichen (zivil- und strafrechtlichen) Verantwortlichkeit der Redakteure herleiten.

2. Eine Mitwirkung der Redakteure verstößt grundsätzlich nicht gegen Personalvertretungsrecht. Dabei ist jedoch die Zulässigkeit einer redaktionellen Beteiligung durch organisatorische Integration der Redakteursvertretung in die Personalvertretung von einem gesetzgeberischen Handeln abhängig. Die Personalvertretung besitzt kein Vertretungsmonopol. Beiden Regelungsinstituten liegen unterschiedliche Motivationen und Ziel-

setzungen zugrunde. Die personalvertretungsrechtliche Mitbestimmung ist sozialschutzbezogen, primär auf die Interessen der einzelnen Mitarbeiter ausgerichtet. Die Redaktionsstatutenbewegung zielt unmittelbar auf die optimale Gewährleistung einer freien und unabhängigen Programmgestaltung ab. Die Redaktionsstatute stellen kein Sonder-Personalvertretungsrecht dar, sondern es handelt sich bei ihnen gegenüber der personalvertretungsrechtlichen Materie um ein aliud.

Eine Konkurrenzsituation zwischen beiden Vertretungsorganen, aus der heraus die Leistungsfähigkeit der Personalvertretung in einer Rundfunkanstalt beeinträchtigt werden könnte, wird regelmäßig nicht auftreten.

3. Eine verbindliche Mitbestimmung der Redakteure verstößt gegen die grundgesetzlich verbürgte Rundfunkfreiheit. Weder aus einer institutionellen noch aus einer individuell verstandenen Rundfunkfreiheit können die Redakteure eine selbständige, grundrechtsbewehrte Rechtsposition herleiten, die es ihnen erlaubt, Freiräume gegenüber der Anstalt durchzusetzen. Die Redakteure sind lediglich insoweit Subjekt der Rundfunkfreiheit als sie diese als Komplementär-Abwehrrecht parallel zur Anstalt geltend machen. Eine diesbezügliche Grundrechtsträgerschaft der Redakteure ist auf ihre Funktion als Amtswalter beschränkt. Anderenfalls würde gegen den, der derzeitigen "Sondersituation" des Rundfunks entsprechenden Grundsatz verstoßen, daß der Rundfunk ausschließlich den vom Gesetzgeber anerkannten gesellschaftlich relevanten Kräften zu überlassen ist. Ein rechtsverbindlicher Einfluß der Redakteure auf die Anstalten würde der vom Verfassungsgeber angestrebten Ausgewogenheit und Tendenzfreiheit des Programms zuwiderlaufen.

Verbindliche Redakteursmitbestimmung bedeutete unzulässige Privilegierung einer winzigen Minderheit der Bevölkerung.

Eine unverbindliche Mitwirkung ist dagegen mit Art 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG vereinbar. Eine solche dient der bestmöglichen Erfüllung der Rundfunkaufgabe. Die Grundsätze der Verantwortlichkeit und Alleinentscheidungsbefugnis der Anstaltsspitze werden durch eine Mitwirkung der Redakteure bei mittelbar und unmittelbar die Programmgestaltung berührenden Fragen nicht tangiert. Dabei müssen die Mitwirkungsmöglichkeiten für grundsätzlich alle - auch die nicht-ständigen, freien sowie die leitenden - Programmmitarbeiter bestehen. Als Rechtsform für die Redakteursstatute bietet sich die Dienstanweisung an.

Tabellarischer Lebenslauf

Name	:	Hans Peter Tietze
Beruf	:	z.Z. Rechtsreferendar
Geb.	:	29. Juni 1945 Herborn / Dillkreis
Eltern	:	Heinz Tietze, Bauingenieur und Oberstleutnant i.R.; Marlis Tietze, Hausfrau
Schule	:	1952-1957 Francke-Volksschule in Frankfurt; 1957-1960 Bismarck-Mittelschule in Frankfurt; 1960-1963 Anne-Frank-Mittelschule in Mainz; 1963-1966 Adolf-Weber-Gymnasium in München; Abitur am 19. Juli 1966
Wehrdienst	:	1966-1968; heute Leutnant d.R.
Studium	:	1968-1973 Rechtswissenschaft an der Mainzer Johannes Gutenberg- Universität; Erstes juristisches Staatsexamen im Juli 1973
Referendarausbildung	:	Ab September 1973 im Oberlandes- gerichtsbezirk Koblenz
Mündliche Doktorprüfung	:	10. Dezember 1975

